GRET
Professionnels du développement solidaire

VERSION REVISEE

# Rapport de l'évaluation finale du Projet d'appui à la communauté urbaine de Diffa

Juin 2010

***« L'analyse et les recommandations de ce rapport ne reflètent pas nécessairement la vue du Fonds d'équipement des Nations unies (FENU), de son Conseil exécutif ou des Etats membres des Nations unies. Il s'agit d'une publication indépendante du FENU qui reflète les vues de ses auteurs.***

**POLE DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, ACTEURS, TERRITOIRES**

# Table des matières

I. SOMMAIRE EXECUTIF ..... 5
1. Fiche des données du programme ..... 5
2. Profil du programme ..... 6
3. Objectifs de l'évaluation ..... 6
4. Enseignements de la mission d'évaluation ..... 6
5. Leçons ..... 8
6. Recommandations ..... 9
7. Composition de l'équipe d'évaluation ..... 10
II. OBJECTIF/BUT DE L'EVALUATION ..... 11
1. Objectif de l'évaluation ..... 11
2. Insertion dans le cycle du programme ..... 11
III. METHODOLOGIE ..... 12
IV. PROFIL DU PROGRAMME ..... 14
1. Contexte du pays ..... 14
2. Essentiel du programme ..... 16
V. EVALUATION ..... 20
1. Analyse détaillée des résultats et des effets immédiats ..... 20
2. Les facteurs déterminant la mise en œuvre et l'atteinte des résultats ..... 48
3. Positionnement stratégique et partenariat ..... 52
4. Leçons ..... 53
5. Recommandations ..... 56
VI. SYNTHESE - CONCLUSION ..... 59

# Liste des sigles et acronyme

| | |
|---|---|
| AFD | Agence française de développement |
| AGR | Activité génératrice de revenus |
| ANFICT | Agence nationale de financement des collectivités territoriales |
| ANIP MF | Association nigérienne des institutions professionnelles de microfinance |
| BAD | Banque africaine de Développement |
| CAEP | Comité d'arbitrage et d'évaluation de la performance de la commune |
| CGPE | Comité de gestion du point d'eau |
| CLD | Comité local de développement |
| CLQ | Comité local de quartier |
| CLV | Comité local villageois |
| CM | Conseil municipal |
| COFIL | Comité de financement des initiatives locales |
| COFOCOM | Commission foncière communale |
| COGES | Comité de gestion des établissements scolaires |
| COTECOM | Comité technique communal |
| CPB | Commission planification et budget |
| CS | Case de santé |
| CSI | Centre de santé intermédiaire |
| CSLP | Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté |
| CVD | Comité villageois de développement |
| DGAT/CL | Direction générale de l'administration territoriale et des collectivités locales |
| ENAM | Ecole nationale d'administration et de magistrature |
| FAIL | Fonds d'appui aux initiatives locales |
| FDC | Fonds de développement communal |
| FDR | Fonds de réserve (du FILD ou du FICA) |
| FENU | Fonds d'équipement des Nations unies |
| FILD | Fonds d'investissement local de Diffa |
| GAR | Gestion axée sur les résultats |
| HCME | Haut Commissariat à la modernisation de l'Etat |
| IMF | Institution de microfinance |
| MAEE | Ministère des Affaires Etrangères et Européennes |
| MIS | Management Information System |

| | |
|---|---|
| OMD | Objectifs du millénaire pour le développement |
| ONAHA | Office nigérien d'aménagement hydro-agricole |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| OSC | Organisme (association) de la société civile |
| PAC | Projet d'appui communautaire |
| PACURD | Programme d'appui à la commune urbaine de Diffa |
| PADDEN | Projet d'appui à la décentralisation et à la déconcentration au Niger |
| PADL | Projet d'appui au développement local |
| PARIEFIC | Plan de redressement institutionnel, économique et financier de la commune |
| PDC | Plan de développement communal |
| PIA | Plan d'investissement annuel |
| PIP | Plan d'investissement pluriannuel |
| PNUD | Programme des Nations unies pour le développement |
| Prodoc | désigne le document de projet initial |
| PTA | Plan de travail annuel |
| PUR | Plan urbain de référence |
| SAFIC | Système d'analyse financière et institutionnelle des collectivités locales |
| SCAC | Service de coopération et d'action culturelle (ambassade de France) |
| STD | Services techniques déconcentrés |
| UE | Union européenne |
| UGP | Unité de gestion du projet |
| VNU | Volontaire des Nations unies |

# I. SOMMAIRE EXECUTIF

## 1. Fiche des données du programme

**Pays :** NIGER

**Titre du projet :** Projet d'appui à la commune urbaine de Diffa (PACURD)

**Numéro du projet :** NER/05/C01

**Code ATLAS (par bailleur) :** UNCDF 00045756

UNDP 00045143

France 00046847

**Situation financière (par bailleur)**

| | **Budget initial** | **Budget final** |
|---|---|---|
| **UNCDF** | 346 000 USD | 634 015 USD |
| **UNDP** | 405 000 USD | 405 000 USD |
| **France** | 1 465 171 USD | 1 557 346 USD |
| **Gouvernement** | 90 230 USD | 90 230 USD |
| | **Décaissement à jour par bailleur** | **Décaissement calculé sur budget final** |
| **UNCDF** | 564 749 USD | 89% |
| **UNDP** | 275 354 USD | 68% |
| **France** | 1 302 193 USD | 84% |
| **Gouvernement** | 27 000 USD | 30% |
| **Budget Total du projet** | **Budget Initial** : **2 306 401 USD**<br>**Budget Final** : **2 686 591 USD** | |

**Partenaire national de mise en œuvre :** Haut Commissariat à la modernisation de l'Etat (HCME)

**Date d'approbation du projet :** 16 février 2005

**Date de clôture du projet :** 30 juin 2009

**Date de l'évaluation à mi-parcours :** Août 2007

## 2. Profil du programme

L'objectif du PACURD est de « créer les conditions qui favorisent un développement local durable et qui réduisent la pauvreté dans la commune urbaine de Diffa »[1]. Son objectif spécifique vise « à améliorer l'accès des populations aux services sociaux et aux infrastructures de base et à promouvoir les initiatives locales » dans la collectivité territoriale de Diffa. Cinq produits doivent concourir à l'atteinte de ces objectifs :

- Produit 1. La mise en place et l'opérationnalisation d'instances et d'instruments méthodologiques de planification et de programmation du développement local.
- Produit 2. Le renforcement des capacités institutionnelles et techniques des acteurs locaux.
- Produit 3. La mise en place d'instruments financiers dans le cadre d'investissements sociaux et économiques publics.
- Produit 4. L'alimentation du débat régional et national en matière de gouvernance démocratique et d'appui à la décentralisation.
- Produit 5. Le développement de la microfinance à Diffa

Le budget initial du projet était de 2,3 millions de dollars. Fin octobre 2009, selon les chiffres qui nous ont été communiqués à Niamey, le budget final s'élève à 2,8 millions de dollars, le taux d'exécution du budget était de 90 %[2].

## 3. Objectifs de l'évaluation

L'évaluation devait d'abord analyser les résultats du projet, puis identifier leurs principaux déterminants parmi des facteurs externes et internes de la conception et de la mise en œuvre du projet. L'évaluation devait également nourrir une réflexion stratégique sur le positionnement du FENU, du PNUD et du MAEE dans le domaine de la décentralisation et sur l'évolution de leurs interventions au Niger.

## 4. Enseignements de la mission d'évaluation

Le PACURD est intervenu en appui à une seule commune urbaine dirigée par un maire dynamique et dotée de services compétents. Dans ce contexte favorable, il a globalement atteint les résultats attendus de son action. Il a notamment expérimenté avec succès le recours au circuit du Trésor. Les principaux résultats constatés par l'évaluation, produit par produit, sont les suivants.

- **Produit 1. La mise en place d'instances et l'appropriation d'outils de planification et de programmation du développement local.**
- Le conseil municipal de Diffa se réunit et délibère conformément à la loi. Cette régularité est surtout due à l'engagement et au professionnalisme des responsables de la mairie (maire et secrétaire de mairie). Les formations prodiguées par le projet ont cependant permis aux conseillers municipaux de mieux comprendre et de mieux assumer leur rôle. Le fonctionnement des

[1] Prodoc.

[2] La fiche des données du programme, page 5 ci-dessus, reprend les données qui figurent sur les termes de références de l'évaluation qui datent de la fin juin 2009.

commissions municipales spécialisées est irrégulier. Le comité technique communal et le comité d'arbitrage et d'évaluation n'ont pas été mis en place.

- ▷ Les instances de concertation décentralisées au niveau villageois, intervillageois et des quartiers (CLV, CLD et CLQ[3]) sont en place. Ils jouent effectivement un rôle d'interface entre les populations et la mairie.
- ▷ L'élaboration du plan de développement communal, le PDC, s'est accompagné d'un véritable processus participatif. Ce plan recense bien les attentes des populations, mais sans réellement les hiérarchiser. Il ne prend pas suffisamment en compte les problèmes urbains de l'agglomération. Il ne constitue donc pas un outil de planification totalement opérationnel, même après avoir été complété par un plan urbain de référence (PUR). Contrairement aux prévisions, l'étude SAFIC n'a pas permis de compléter le PDC et le PUR.
- ▷ La commune maîtrise l'élaboration et l'exécution de son budget, y compris de son budget d'investissement. Elle a accru ses ressources fiscales. Ces résultats résultent surtout de l'engagement du maire et des compétences initiales du secrétaire de mairie.

- ■ **Produit 2. Renforcement des capacités institutionnelles et techniques des acteurs locaux.**

- ▷ Les nombreuses (trente-sept) sessions de formation organisées par le projet ont bénéficié à près d'un millier de participants, dont 70 % d'hommes et 30 % de femmes. Elles ont concerné quatre grands domaines, la gestion municipale (7 sessions), les objectifs du millénaires pour le développement (OMD) et la démocratie (6), des thèmes techniques, économiques et organisationnels (14), les instances et les outils du projet (10).
- ▷ Les formations ont effectivement permis aux élus municipaux et aux membres des bureaux des CLD et CLQ de mieux comprendre et de mieux assumer leurs missions. Elles ont facilité la mise œuvre du fonds d'appui aux initiatives locales (FAIL) et contribué aux apprentissages issus de celle-ci. Leurs autres effets sont plus diffus.

- ■ **Produit 3. La mise en place d'instruments financiers dans le cadre d'investissements sociaux et économiques publics.**

- ▷ Globalement, le Fonds d'investissement local de Diffa (FILD) a été mis en place conformément aux règles prévues, en distinguant un Fonds de développement communal (FDC), un Fonds d'appui aux initiatives locales (FAIL) et un Fonds de réserve (FDR).
- ▷ Le FDC et le FDR ont permis de construire ou réhabiliter une soixantaine d'infrastructures, majoritairement dédiées aux services de base (éducation, santé, eau potable). Leur mise en œuvre traduit le bon niveau de la maîtrise d'ouvrage communale et l'efficacité de l'appui de l'unité de gestion du PACURD dans ce domaine.
- ▷ Ces réalisations sont appréciées par leurs usagers directs, mais leur contribution à l'amélioration globale des conditions de vie au niveau communal est difficile à chiffrer[4] compte tenu de leur diversité et de leur dispersion. La question de leur suivi et de leur entretien est loin d'être réglée.
- ▷ La mise en œuvre du FAIL a été perturbée par la mise à disposition tardive des fonds. Elle a permis d'amorcer de nombreux apprentissages, mais ceux-ci risquent de rester sous-valorisés

[3] CLV, comités locaux villageois, CLD, comités locaux de développement, CLQ, comités locaux de quartier.

[4] Cf. ci-après, paragraphes 1.5.2 et 1.5.3, page 36.

avec la disparition probable de cet outil à la fin du projet. Assez logiquement pour une première expérience de ce type, les initiatives financées apparaissent inégalement réussies.

- **Produit 4. L'alimentation du débat régional et national en matière de gouvernance démocratique et d'appui à la décentralisation.**

▷ Il est peu probable que la commune s'approprie l'intégralité du système de suivi-évaluation, fondé sur l'outil MIS proposé par le FENU, compte tenu notamment des problèmes informatiques rencontrés lors du transfert de la base de données.

▷ Le projet a conduit une politique dynamique de communication et de mise en débat de sa démarche. Mais s'agissant d'un projet pilote, sa démarche de capitalisation aurait pu être moins exclusivement ciblée sur la valorisation de ses acquis

▷ Parmi ces acquis, les autorités nigériennes retiennent plus particulièrement la démonstration de la fiabilité du circuit du Trésor. Elles s'interrogent sur la pertinence d'une généralisation des CLD et CLQ.

▷ **Produit 7[5]. Le développement de la microfinance à Diffa**

▷ Le PACURD a favorisé l'installation à Diffa d'une institution de microfinance puissante et performante, ASUSU CIIGABA. La bonne gestion de l'antenne de cette institution, la qualité de ses services, et la satisfaction de ses clients, ont été confirmées par un audit et une enquête de satisfaction. Cette implantation a toutes les chances d'être durable.

▷ Mais les autres volets de ce produit n'ont pas été mis en œuvre, notamment l'animation d'une concertation entre les acteurs locaux concernés par l'amélioration de l'offre locale d'intermédiation financière. Les raisons de cette non-réalisation n'ont pas pu être élucidées.

## 5. Leçons

- **Des leçons pour un futur dispositif d'appui aux communes**

▷ Les difficultés constatées sur le terrain dans les relations entre commune et service technique confirment l'importance de l'articulation entre décentralisation et déconcentration. Celle-ci constitue le thème central de la deuxième composante proposée par l'avant-projet de document cadre de la politique nationale de décentralisation.

▷ Les limites de certaines initiatives accompagnées par le PACURD rappellent que le territoire communal n'est pas un territoire également pertinent pour la mise en œuvre de toutes les politiques sectorielles. Elles soulignent la nécessité de combiner des approches territoriales à différentes échelles, nécessité également évoquée par l'avant-projet de document cadre de politique nationale de décentralisation.

▷ Une partie des effets du projet résulte de la cohérence et de la complémentarité de ses appuis non financiers (renforcement de capacités au sens large) et financiers. Elle provient également de sa posture respectueuse de l'autonomie et de la maîtrise d'ouvrage communale.

▷ Le PACURD démontre également l'intérêt d'une démarche d'appui global qui vise à la fois le fonctionnement des instances communales, la participation des populations à la vie

[5] Produit « 7 » pour reprendre la nomenclature du budget du projet dans laquelle les produits 5 « appui technique local et 6 « appui siège » ont plus à voir la mise en œuvre qu'avec les résultats de l'action.

communale, l'efficacité des services municipaux et l'amélioration des éléments essentiels que sont pour une commune sa politique fiscale et sa capacité de maîtrise d'ouvrage.

▷ Enfin le bilan du projet plaide pour une approche la plus pragmatique possible de l'appui communal, qui prenne en compte des perspectives d'évolution sur de longues périodes et s'ajuste aux spécificités des communes (notamment leur caractère urbain ou rural).

■ **Des réflexions sur l'approche et les outils utilisés**

▷ La mission n'a pas été complètement convaincue par les outils SAFIC et MIS proposés par le FENU. Leur appropriation s'est révélée difficile à Diffa. L'étude SAFIC a été très longue. Les recommandations auxquelles elle a abouti non pas été jugées très opérationnelles par la commune de Diffa. La transmission de la base de données du MIS s'est heurtée à des impondérables informatiques. Mais l'analyse d'un seul projet ne permet pas de juger définitivement de leur adaptabilité.

▷ La méthode d'élaboration des Plans de développement communal, les PDC, a été officiellement définie par les pouvoirs publics nigériens. Cette méthode constitue un premier acquis. Mais elle apparaît perfectible. Elle devrait être améliorée pour aboutir à une hiérarchisation plus effective des priorités, mieux s'adapter aux spécificités des communes urbaines et mieux prévoir la réactualisation des premiers PDC dont se sont dotées les collectivités.

▷ Le PACURD a donc testé un instrument financier, le FAIL, pour permettre à la commune de financer, sur son budget, des initiatives d'organisations de la société civile locale. Cette innovation apparaît à la fois séduisante et complexe à mettre en œuvre. L'analyse des résultats de son expérimentation par plusieurs projets et dans plusieurs contextes sera sans doute nécessaire pour vérifier son potentiel et préciser son mode d'emploi.

▷ L'approche « genre » développée par le projet apparaît un peu minimaliste.

■ **Des réflexions sur les outils projets du FENU**

▷ Les outils de suivi du PACURD apparaissent perfectibles. Un outil plus opérationnel, bâti à partir d'un cadre logique plus cohérent, aurait utilement complété la base de données MIS. Le suivi et l'analyse ex-post de la mise en œuvre nécessiteraient également un outil de suivi budgétaire plus lisible, permettant de suivre et de récapituler les dépenses engagées à un niveau plus détaillé que les six produits.

▷ La mission partage les critiques émises par la mission d'évaluation à mi-parcours sur l'outil de programmation que constituent les PTA. Ils apparaissent trop exclusivement budgétaires et ne font pas suffisamment référence aux résultats et aux effets immédiats.

## 6. Recommandations

■ **A Diffa, finaliser deux opérations initiées par le PACURD, puis consolider les acquis du projet durant la prochaine mandature**

▷ L'informatisation d'un certain nombre de services de la commune a bénéficié d'un premier appui du PACURD, mais elle n'a pas été menée à terme. La mairie doit aujourd'hui la finaliser quitte, peut-être, à en limiter l'ambition initiale. Il ne serait pas illogique que le FENU et le MAE accompagnent cette informatisation jusqu'à sa bonne fin puisqu'ils ont contribué à l'initier.

▷ La convention signée entre la mairie et l'institution de microfinance ASUSU CIIGABA doit être renouvelée en mars 2010. Même si les malentendus initiaux entre les deux partenaires se

sont estompés, il pourrait être utile que le FENU facilite le renouvellement et l'évolution des termes de cet accord. Sa facilitation pourrait s'inscrire dans la réflexion plus globale sur les collaborations possibles entre IMF et collectivité locale.

- **Au FENU, réinterroger peut-être son outillage « projets » et ses outils d'appui au développement communal**

▷ L'analyse ex-post d'un seul projet ne peut pas conduire à recommander au FENU de revoir systématiquement les outils qui ont suscité des interrogations de la part des deux missions d'évaluation du PACURD (à mi-parcours et finale). Mais la mission invite le FENU à réinterroger ces outils au vu des résultats dans ce projet. C'est à partir d'une telle revue que le FENU pourrait décider de faire évoluer certains d'entre eux. La remarque vaut pour ses outils et méthodes d'élaboration et de suivi de projets, pour ses outils et son approche spécifique de l'appui au développement communal et concernant son approche du genre.

- **Aux pouvoirs publics nigériens, au HCME en particulier**

▷ Le gouvernement s'apprête à donner un nouvel élan à la politique nationale de décentralisation et de déconcentration, avec notamment la création de l'ANFICT, l'Agence nationale de financement des collectivités territoriales et l'adoption d'un nouveau document cadre de politique. Cette nouvelle stratégie va changer la donne du soutien apporté à cette politique par ses partenaires techniques et financiers. Il est donc difficile, pour la mission, de proposer des recommandations précises à partir de l'évaluation du PACURD en amont de la finalisation de cette stratégie. Elle ne peut guère aller au-delà des leçons exprimées en termes généraux, telles qu'elles figurent dans ce rapport.

▷ Le bilan du PACURD laisse cependant penser qu'il y aurait intérêt à conduire des capitalisations croisées, sur des thèmes spécifiques, à partir de l'expérience accumulée par plusieurs projets. Le HCME est particulièrement bien placé pour conduire ce type d'exercice.

- **Conclusion**

▷ Au final la mise en œuvre et le pilotage du PACURD apparaissent bien maîtrisés : le projet a réalisé ce qu'il avait prévu. Il est intervenu de façon assez pertinente (en alliant renforcement de capacités et réalisations concrètes) sur un sujet aujourd'hui majeur au Niger, l'appui au processus de décentralisation. Il a assez bien assuré sa fonction de projet pilote, notamment en contribuant à démontrer la fiabilité du circuit du Trésor. Mais les leçons qui peuvent être tirées de cette expérience auraient sans doute été plus riches si le projet avait été conçu pour intervenir sur un plus grand nombre de communes. Par ailleurs, les outils utilisés pour apporter un appui à une commune urbaine semblent perfectibles.

## 7. Composition de l'équipe d'évaluation

L'équipe d'évaluation a réuni six experts :

- deux consultants français salariés du Gret : Daniel Neu, chef de mission, et Emilie Barrau, experte en décentralisation et développement local ;
- quatre consultants nigériens : Catherine Bélemsigri, consultante indépendante et spécialiste des questions de genre, Aboubacar Souley, socioanthropologue, consultant et chercheur en sciences sociales, coordinateur du Centre de recherche action par la médiation sociale (CRAMS), Djibrine Maïnassara, économiste, représentant du Gret au Niger, spécialiste en microfinance, et Saidoussou Oumarou, ingénieur en génie civil, directeur gérant du bureau d'étude ISEAU.

# II. OBJECTIF/BUT DE L'EVALUATION

## 1. Objectif de l'évaluation

Les objectifs de l'évaluation sont formulés comme suit dans ses termes de référence :

*« Aider le gouvernement du Niger, la commune de Diffa, les bénéficiaires du projet, la France par le canal de son ministère des Affaires étrangères et européennes, le FENU et le PNUD à comprendre l'efficacité, l'efficience et la pertinence du projet à atteindre ses effets et résultats attendus, la durabilité de ses résultats attendus et le niveau de satisfaction des acteurs clés et des bénéficiaires en rapport avec ces résultats. »*

*« Aider les gestionnaires et les partenaires du projet à tirer des enseignements finaux quant à la conception du projet au départ, à sa mise en œuvre et à sa gestion. »*

*« Apprécier le positionnement stratégique du FENU à travers ce projet par rapport aux autres bailleurs clés opérant au Niger dans le domaine de la décentralisation et le développement local, la pertinence de ses partenariats, et les leçons à en tirer. »*

*« Identifier les acquis de l'expérience du PACURD comme projet pilote pour les programmations futures du FENU au Niger en matière d'appui à la décentralisation, à la bonne gouvernance locale, en relation avec les OMD et la lutte contre la pauvreté. »*

*« Aider les gestionnaires et les partenaires du projet à évaluer dans quelle mesure le contexte des politiques de développement, au sens large, demeure favorable à la réplication des expériences pilotes du PACURD. »*

*« Contribuer à l'apprentissage institutionnel de la France, du FENU et du PNUD en termes de leçons apprises des interventions conjointes sur le terrain et dans les domaines couverts par le projet. »*

*« Identifier les principaux enseignements à tirer de la mise en œuvre du projet et qui serviraient de référence pour une programmation future. »*

## 2. Insertion dans le cycle du programme

Le PACURD a officiellement démarré en octobre 2005. Prévu sur trois ans, il aurait dû se terminer à la fin 2008, mais il a finalement été prolongé jusqu'à la fin 2009. La mission d'évaluation finale du projet s'est déroulée du 18 octobre au 11 novembre 2009. Elle s'est donc terminée un mois et demi avant la fermeture du projet. Elle est intervenue au terme d'une période d'activités décroissantes. Une partie de l'équipe de projet initiale, dont le premier coordinateur, n'était plus en place.

# III. METHODOLOGIE

## 1.1 L'approche

*Principes méthodologiques*

- ▷ L'approche des deux projets (PACA et PACURD) est fondée sur des démarches participatives et accorde une place importante au renforcement des capacités et à la création de synergies entre les parties prenantes. La méthodologie de l'évaluation a été cohérente avec ces principes d'action en accordant une importance majeure à l'écoute de l'opinion et des jugements des populations, des bénéficiaires des actions et des parties prenantes.
- ▷ L'évaluation a suivi une démarche itérative. Des diagnostics rapides fondés sur l'analyse documentaire et quelques entretiens clés ont permis d'établir puis d'affiner le programme de travail, les choix d'interlocuteurs et les outils utilisés lors des entretiens collectifs ou individuels. L'équipe d'évaluation a procédé à des débriefings internes réguliers.
- ▷ Les questionnements de cette évaluation accordent une place importante aux enjeux politiques et stratégiques. La mission s'est efforcée, dans la mesure du possible, d'élargir le champ de ses investigations (analyse documentaire, entretiens) au-delà du périmètre immédiat de la mise en œuvre des projets (personnes ressources sur la décentralisation, institutions pilotant les politiques de décentralisation, politiques des bailleurs sur la question…).
- ▷ La mission s'est déroulée conformément au processus en neuf étapes préconisé par les termes de référence du FENU[6].

*Les temps forts et « d'échanges » de l'évaluation*

Les principaux temps forts de l'évaluation ont été les suivants :

- ▷ Un briefing de pré-mission pour permettre l'organisation des rendez-vous et la mise à disposition des documents « de base » du projet.
- ▷ Les ateliers de formulation d'hypothèses internes à l'équipe de consultants au début de la mission de terrain, devant permettre d'ajuster les outils et l'organisation du travail (organisation, échantillonnage, questions évaluatives…).
- ▷ Les ateliers de restitution au niveau local et national afin de mettre en débat les premières conclusions, avant que celles-ci ne soient figées, pour recueillir l'opinion des parties prenantes sur les programmes évalués.
- ▷ Le débriefing final organisé par téléconférence avec le siège du FENU et la restitution prévue au MAEE à Paris après la remise de la version provisoire des produits attendus de la mission.

*Les principales étapes*

Les principales étapes de recueil d'opinions et de collecte de données étaient les suivants[7] :

- ▷ Les premiers entretiens avec les parties prenantes nationales à Nouakchott (bailleurs, partenaires institutionnels…) afin de situer le projet dans un contexte politique plus large et

[6] Cf. Termes de références de l'évaluation.

d'analyser les temps forts de l'histoire et du pilotage du projet, ainsi que de recueillir l'opinion de partenaires politiques et institutionnels du projet.

- ▷ Une phase d'entretiens et de collecte de données auprès des acteurs supra-communaux (entretiens avec l'équipe de projet, études documentaires, entretiens avec les parties prenantes intervenant au niveau régional).
- ▷ Les visites et les entretiens au niveau local dans les communes pour recueillir les opinions des parties prenantes et des bénéficiaires locaux (équipes communales, OSC…).
- ▷ Des entretiens complémentaires au retour de la mission de terrain pour compléter les besoins d'informations et réinterroger les perspectives de l'après-projet.

## 1.2 Organisation, démarche évaluative

*Déroulement*

La mission s'est déroulée en trois grandes phases :

- à Niamey, du 18 au 23 octobre 2009, l'équipe d'évaluation a continué son travail bibliographique, rencontré les principaux partenaires institutionnels du projet et finalisé sa méthode de travail ;
- elle s'est ensuite rendue à Diffa où elle a séjourné du 25 octobre au 4 novembre 2009. Pendant cette phase de terrain, elle a animé un atelier de lancement de l'évaluation. Puis la mission a travaillé avec l'unité de gestion du projet (UGP), ses principaux partenaires locaux et des représentants des bénéficiaires dans les villages et les quartiers de la ville. Elle a enfin rendu-compte de ses premières conclusions aux parties prenantes locales ;
- de retour à Niamey, le 6 novembre 2009, elle a complété ses premiers entretiens et rédigé un premier aide-mémoire. Elle a restitué ses conclusions aux membres du comité de concertation du projet le 10 novembre 2009.

*Organisation de la mission*

L'équipe d'évaluation a réuni six experts : Daniel Neu, chef de mission, Emilie Barrau, experte en décentralisation et développement local, Catherine Bélemsigri, spécialiste des questions de genre, Aboubacar Souley, socio-anthropologue, Djibrine Maïnassara, économiste, et Saidoussou Oumarou, ingénieur en génie civil.

Ces six experts ont travaillé le plus souvent en binôme après s'être réparti les différents axes d'investigation (Cf. ci après). Ils ont partagé leurs observations au cours de débriefings quasi quotidiens et ont pu ainsi orienter au fur et à mesure leur travail, et de développer une démarche commune cohérente

*Démarche évaluative*

Cette démarche a été fondée sur l'analyse des résultats[8]. Après une première analyse bibliographique l'équipe a travaillé à partir du cadre logique du projet. Elle a d'abord identifié les ensembles d'activités effectivement mis en œuvre pour contribuer aux cinq produits du projet, puis les principaux résultats attendus de chacun de ces ensembles d'activités. Le tableau qui résume cette première étape figure à l'annexe 3 de ce rapport.

[8] « Résultat » au sens de ce qui résulte directement des activités

L'équipe s'est ensuite répartie les huit principaux résultats identifiés. Les consultants ont travaillé par binôme résultat par résultat. Ils ont d'abord formulé les principales questions évaluatives à poser pour apprécier ces résultats, les activités conduites pour y parvenir, et les effets qu'on peut en attendre. Ils ont ensuite défini les investigations et les types d'entretiens nécessaires pour répondre à ces questions. Ils ont enfin mis en commun les résultats de ce travail pour aboutir à une stratégie d'investigation commune cohérente. Le tableau qui résume les conclusions de ce travail de préparation figure à l'annexe 4 de ce rapport.

*Les investigations sur le terrain*

A Diffa, la mission a travaillé par entretien individuel (le préfet, le maire, les principaux cadres de la mairie, des élus, les responsables des principaux services techniques déconcentrés concernés, les membres de l'UGP, le responsable de l'antenne d'ASUSU CIIGABA, des principaux projets et d'ONG internationales de la place, etc.). Elle a conduit des entretiens collectifs (avec des membres du conseil municipal, du COFIL, des représentants des ONG locales, des bureaux des CLD et CLQ, des enseignants). Elle a enfin animé des focus groups avec des femmes et des jeunes bénéficiaires d'actions financées par le FAIL, avec des usagers des infrastructures financées par le FDC, des groupes de femmes clientes d'ASUSU CIIGABA, etc.). Les leçons tirées de ces entretiens ont fait l'objet de mises en commun « à chaud » tous les soirs ou tous les deux soirs.

Toutes les infrastructures financées par le FDC ont été visitées par l'ingénieur de la mission.

### 1.3 Difficultés

La mission n'a pas rencontré de difficultés particulières sur le terrain. Elle a pu utiliser l'abondante bibliographie réunie par le projet et notamment les études évaluatives réalisées dans les derniers mois du projet[9].

Elle a par contre été gênée par la formulation du cadre logique du projet, qui propose une définition trop imprécise de l'objectif spécifique du projet et ne détaille pas suffisamment les effets indirects attendus des résultats et activités.

## IV. PROFIL DU PROGRAMME

## 1. Contexte du pays

*Un processus de décentralisation face à de fortes contraintes*

▷ Un processus de décentralisation relancé depuis une dizaine d'années

Le processus de déconcentration et de décentralisation, amorcé très tôt au Niger, a connu une évolution très irrégulière depuis l'indépendance, suivant en cela les différents bouleversements institutionnels qui ont marqué le pays. Il a connu une première tentative de relance dans les années 1990

[9] Notamment « L'étude de satisfaction des clients pour l'amélioration des services d'ASUSU CIIGABA dans la région de Diffa », Harouna Mahamadou, 65 pages, juillet 2007 et « Apports du PACURD au développement communal à travers l'offre de services publics dans le secteur de l'eau, de la santé et de l'éducation à la commune urbaine de Diffa », 42 pages, mai 2009.

après la réunion de la conférence nationale souveraine. Mais il n'a été véritablement réamorcé qu'après l'adoption de la constitution de la V$^{e}$ république en août 1999 qui en a réaffirmé le principe[10].

La réforme alors engagée s'est concrétisée par un important travail législatif qui a abouti aux élections communales de juillet 2004. Depuis, les réflexions et les travaux du Haut Commissariat à la réforme administrative et à la décentralisation (HCRAD) puis du Haut Commissariat à la modernisation de l'Etat (HCME) ont préparé la « deuxième génération » de cette réforme. Ses prochaines étapes devraient être l'adoption d'un nouveau document cadre de politique nationale de décentralisation et la mise en place de l'Agence nationale de financement des collectivités territoriales, l'ANFICT, créée en juillet 2008. Les prochaines élections locales, initialement prévues en 2009, devraient par ailleurs permettre d'installer les conseils régionaux et départementaux, parachevant ainsi l'installation des autres paliers de la décentralisation.

L'adoption d'une nouvelle constitution en août 2009 ouvre une période de relative incertitude sur le rythme de cette réforme dans les mois à venir.

▷ Une réforme qui se heurte à des contraintes lourdes

La décentralisation au Niger affronte de multiples contraintes : l'étendue du pays, les contraintes naturelles d'une grande partie de son territoire, leurs très faibles densités de population, l'importance de la pauvreté notamment en milieu rural. Elle intervient dans un contexte sociopolitique peu favorable au développement de la démocratie locale[11].

Le bilan de ses premières années est contrasté. Elle a engendré des changements profonds et représente un acquis irréversible, mais sa portée est encore limitée par l'inaboutissement de son cadre juridique et réglementaire. Elle a certes permis l'émergence des 265 communes. Mais ces nouveaux acteurs du développement, faute notamment d'un transfert suffisant de ressources de la part de l'Etat, doivent faire face à des déficits importants de ressources humaines, matérielles et de financement.

*Diffa une commune urbaine, capitale d'une région défavorisée*

▷ Une commune de 30 000 habitants

Le PACURD intervient en appui à la seule commune urbaine de Diffa, capitale régionale d'un peu plus de 30 000 habitants, située à 1 300 kilomètres à l'est de Niamey.

La commune a été créée en 1985. Une partie de ses services étaient donc déjà en place à l'arrivée de son premier maire démocratiquement élu en 2004. Son territoire, d'une superficie d'environ 300 km², est organisé en 6 quartiers urbains (un peu plus des deux tiers de la population) et 21 villages périphériques. La croissance démographique est nettement plus forte dans l'agglomération urbaine (4,7 % par an) qu'en zone rurale (2,7 %). Comme dans la plupart des villes moyennes, le taux de couverture en équipements sociaux est légèrement supérieur à la moyenne[12].

[10] Cf. « Historique de la décentralisation au Niger »,, Maman Salifou, Direction de la coopération décentralisée et du développement local-DGATCL, mai 2008, 15 pages.

[11] Cf. « Etude pour l'élaboration d'un document cadre de politique nationale de décentralisation – Avant-projet », Agrer, décembre 2008, 100 pages.

[12] Cf. « Etude sur la situation de référence de la commune urbaine de Diffa », commanditée par le PACURD, avril 2006, 295 pages.

L'économie de Diffa repose en partie sur son rôle de capitale administrative et de marché régional. Elle bénéficie de la proximité du bassin de la Komadougou Yobé et des possibilités d'irrigation offertes par cette dernière qui sont à l'origine d'un développement récent des cultures de rente. Cette économie est également marquée par la proximité du Nigeria qui favorise le commerce informel et la prédominance locale du naira.

▷ La capitale d'une région défavorisée

La région de Diffa, comme tous les territoires nord-sahéliens, connaît des difficultés économiques majeures. Ses systèmes traditionnels d'élevage et d'agriculture très extensifs sont remis en cause par la dégradation du climat et des ressources naturelles. Leur enclavement est un handicap pour les autres activités économiques. Ajouté à leur très faible densité, il accroît les difficultés d'organisation des services sociaux de base et donc l'accès de ces populations à ces services.

# 2. Essentiel du programme

## 2.1 Sommaire du programme

Le sommaire du programme, selon le document de projet initial, est le suivant[13] :

« *Le projet contribuera à créer les conditions qui favorisent un développement local durable dans la commune urbaine de Diffa et qui réduisent la pauvreté. En particulier il vise à améliorer l'accès des populations aux services sociaux et aux infrastructures de base et à promouvoir les initiatives locales au niveau de la collectivité territoriale de Diffa. Le projet bénéficie directement à une population estimée à 34 000 personnes et comporte quatre produits ou composantes, à savoir :*

1. *Les rôles des acteurs institutionnels locaux en matière de développement local sont définis et les instruments méthodologiques concernant la planification, la programmation des initiatives de développement et le financement sont élaborés, mis en place et rendus opérationnels.*
2. *Les capacités institutionnelles et techniques des acteurs locaux en matière de planification de programmation des initiatives locales, de budgétisation et de mise en œuvre du développement local sont renforcées.*
3. *Les instruments financiers internes et externes de la collectivité territoriale de Diffa sont mis en place dans le cadre d'investissements sociaux et économiques publics visant à améliorer l'accès de la population aux services de base et aux infrastructures, à améliorer l'économie locale et à générer des revenus pour les ménages.*
4. *La démarche du projet en matière de planification de mise en œuvre et de suivi du développement local alimente le débat régional et national en matière de gouvernance démocratique.*

*Le projet comporte aussi un produit concernant la microfinance, distinct mais complémentaire, qui vise à améliorer l'environnement global de développement d'une intermédiation financière pérenne par un renforcement de la structuration du milieu et l'accroissement et la diversification du marché pour l'intermédiation financière dans la région de Diffa.*

[13] Cf. la première page ii du document de projet, document final de mai 2004.

*En capitalisant les leçons apprises par les deux projets d'appui au développement local de Mayahi et N'guimi, le projet vise à conduire une expérience novatrice en matière de responsabilisation d'une collectivité territoriale urbaine par rapport à tous les aspects du développement local.*

*Le projet s'inscrit ainsi dans le cadre de la consolidation du processus de décentralisation démocratique et vise à outiller les collectivités territoriales afin qu'elles jouent pleinement leur rôle incontournable dans les différents domaines du développement local. »*

## 2.2 Statut du programme

Les données financières relatives à l'évolution et à l'exécution du programme ne sont pas totalement cohérentes entre elles, comme l'avait déjà remarqué l'évaluation à mi-parcours. Selon les données communiquées à la mission, en octobre 2009, le budget final du projet s'élevait à 2 804 505 dollars US, soit en augmentation de 22 % par rapport à son budget initial (2 306 401 dollars). La réévaluation de l'euro par rapport au dollar US a accru la contribution du ministère français des Affaires étrangères et européennes d'un peu plus de 280 000 dollars. Le coût de l'appui technique local supporté par le FENU a augmenté d'environ 300 000 dollars, l'équipe du projet ayant été embauchée selon un statut différent de celui initialement prévu.

***Tableau 1 : Budget initial et budget final, et état des dépenses par bailleur au 3 mars 2009***

| Bailleurs | Budget initial (a) | Budget final (b) | (b)/(a) | Dépenses (c) | Delivery (c)/(b) |
|---|---|---|---|---|---|
| MAEE | 1 465 171 | 1 751 512 | 120 % | 1 482 932 | 85 % |
| FENU | 346 000 | 655 909 | 190 % | 634 233 | 97 % |
| PNUD | 405 000 | 306 854 | 76 % | 306 854 | 100 % |
| Gouvernement | 27 000 | 27 000 | 100 % | 27 000 | 100 % |
| Commune | 41 630 | 41 630 | 100 % | 41 630 | 100 % |
| Bénéficiaires | 21 600 | 21 600 | 100 % | 21 600 | 100 % |
| **TOTAL** | **2 306 401** | **2 804 505** | **122 %** | **2 514 249** | **90 %** |

En dollars US

Les taux de décaissement par produit, fin septembre 2009, calculés cette fois par rapport au budget initial, font apparaître d'assez fortes différences d'une ligne à l'autre. Les dépenses relatives à l'appui technique local dépassent de 60 % le coût prévu au budget initial. Le montant de la subvention du MAEE destinée à financer les investissements locaux n'avait été, à cette date, qu'utilisé à 80 %.

***Tableau 2 : Dépenses et taux de décaissement par produit au 20 septembre 2009[14]***

| Produits (output) | Contributeurs | Dépense | Budget Initial | Delivery |
|---|---|---|---|---|
| 1. Gouvernance locale et outils | FENU MAEDCT | 292 897 | 236 478 | 124 % |
| 2. Renforcement des capacités | FENU MAEDCT PNUD | 144 056 | 174 400 | 83 % |
| 3. Investissement FILD | MAEDCT | 418 071 | 522 229 | **80 %** |
| 3bis FILD | Gouvernement et Commune | 72 592 | 68 630 | 106 % |
| Total FILD | | 490 663 | 590 859 | 83 % |
| 4. Capitalisation communication | MAEDCT PNUD | 118 796 | 92 100 | 129 % |
| 5. Appui technique local | FENU | 833 011 | 521 500 | **160 %** |
| 6. Appui siège | FENU MAEDCT | 135 183 | 269 816 | 50 % |
| 7. Microfinance | MAEDCT | 190 521 | 162 201 | 117 % |
| 8. Administration et facilité | FENU MAEDCT PNUD | 290 484 | 237 447 | 122 % |
| **TOTAL** | | **2 495 611** | **2 284 801** | **109 %** |

En dollars US

## 2.3 Les principales recommandations de l'évaluation à mi-parcours

L'évaluation à mi-parcours du projet a émis trois séries de recommandations pour permettre au PACURD de mieux valoriser ses acquis, d'aller jusqu'au bout de sa démarche, et pour améliorer les performances de son management[15].

▷ Pour valoriser et pérenniser les acquis

Pour valoriser et pérenniser les acquis du projet, la mission a d'abord préconisé de compléter et de faciliter l'utilisation des outils de planification élaborés en début de projet : réaliser un schéma simplifié d'aménagement urbain, représenter sur un outil cartographique, même sommaire, les données récoltées lors du diagnostic participatif et de l'étude préalable, prévoir l'actualisation périodique du PDC. Seule la première proposition a été suivie d'effet avec la réalisation d'un plan urbain de référence.

Elle a ensuite recommandé d'améliorer le pilotage et le suivi des formations mises en œuvre sur l'ensemble de la région de Diffa, à la fois mieux les piloter, mieux en apprécier les effets, et les compléter quand nécessaire. Cette recommandation « inter-projet » ne semble pas avoir eu de suite.

Elle a enfin suggéré la mise en place d'un fond de documentation communale et l'organisation d'un appui-conseil sur l'utilisation de l'information afin de mieux valoriser les études réalisées. Ces suggestions ont été en partie prises en compte par un projet de création de la base de données municipale. Ce projet n'a pas pu être mené à bien du fait de l'accident d'alimentation électrique qui a endommagé une partie des équipements informatiques de la commune et occasionné une assez longue interruption des services offerts par le cybercafé de la mairie.

[14] Dans ce deuxième tableau communiqué par le FENU de Niamey, la participation des bénéficiaires de 21 600 dollars US n'est plus comptée ni dans le total du budget initial ni dans les dépenses, d'où la différence entre 2 306 401 et 2 284 801 dollars.

[15] Cf., en annexe 6, le tableau de mise en œuvre des recommandations de l'évaluation à mi-parcours tel qu'il figurait dans l'annexe aux termes de référence de l'évaluation finale.

▷ Pour aller jusqu'au bout de la démarche

Lors de l'évaluation à mi-parcours en juillet et août 2007, le processus SAFIC n'a pas encore abouti, le Fonds d'appui aux initiatives locales n'a pas encore été mis en place et le montage financier du volet microfinance, profondément remanié en mars 2007, n'apparaît pas complètement bouclé. La mission insiste pour des avancées substantielles sur ces trois points.

Finalement l'étude SAFIC a été menée à son terme mais son utilisation par la commune n'est pas avérée. La mise en place du FAIL a été achevée au dernier trimestre 2007, mais elle a été perturbée par son retard initial. Une partie du fonds de réserve a bien été utilisée pour financer la ligne de crédit mise à la disposition de l'institution de microfinance ASUSU CIIGABA pour trois ans. Mais le volet concertation et renforcement de capacités de ce volet microfinance n'a pas été mis en œuvre.

La mission s'inquiétait de la pérennité des deux « cybercafés » créés avec l'appui du projet. Elle recommandait d'anticiper la prise en charge de leurs coûts récurrents. Depuis, le cyber du lycée n'est plus fonctionnel et il y a peu de chance qu'il le redevienne sans un nouvel appui extérieur. Le cyber de la mairie venait de rouvrir lors de la mission d'évaluation finale.

Pour l'amélioration du management

A la mi-2007, la mise en œuvre du PACURD apparaît très pénalisée par des mises à disposition des fonds retardées. L'évaluation à mi-parcours insiste pour que les raisons de ces retards soient élucidées (les blocages interviennent-ils en amont du projet ? Sont-ils dus à la complexité des exercices d'élaboration et de validation de sa programmation ?). Ces retards semblent s'être atténués en 2008-2009.

La mission s'interroge également sur le système de programmation et de budgétisation du projet. Il lui semble trop rigide, trop détaillé, trop exclusivement budgétaire. Elle estime qu'il ne fait pas suffisamment référence aux effets attendus des actions et aux objectifs poursuivis. Mais elle ne fait pas de préconisations très précises. Elle aborde là un domaine qui renvoie plus globalement aux procédures générales du PNUD et du FENU.

Enfin la mission d'évaluation à mi-parcours préconise une répartition plus précise des pouvoirs de décision, d'une part entre les différents niveaux du PNUD-FENU (New York, Dakar, Niamey, Diffa), d'autre part entre le comité de pilotage de Diffa, le cadre de concertation de Niamey et la réunion tripartite (bailleurs-gouvernement-préfet et mairie de Diffa). Il ne semble pas que cette dernière suggestion ait été validée par les commanditaires de l'évaluation.

# V. EVALUATION

## 1. Analyse détaillée des résultats et des effets immédiats

Au cours de l'évaluation d'un projet d'appui institutionnel, il est souvent difficile d'attribuer l'origine des progrès constatés. Ceux-ci sont-ils à porter au crédit du projet ou à celui de l'institution ? La question se pose d'autant plus dans le cas du PACURD que le projet est intervenu durant la première mandature d'une commune, étape nécessairement fondatrice, et auprès d'une équipe municipale conduite par un maire particulièrement dynamique. D'autre part, la formulation du cadre logique ne facilitait pas la structuration de sa démarche.

Pour contourner ces difficultés et rendre compte à la fois des évolutions de l'institution municipale de Diffa et de l'action du PACURD, l'exposé des « résultats » constatés n'est pas strictement organisé par « produit » tel que défini dans le cadre logique du projet mais selon huit « effets principaux » :

- 1. Le renforcement de l'institution et de l'organisation municipale (produits 1 et 2).
- 2. L'amélioration des capacités de planification, de programmation et de maîtrise d'ouvrage (produits 1 et 2).
- 3. La participation des populations à la gestion municipale et la mobilisation de la société civile (produits 1 et 2).
- 4. La mise en place d'un outil de financement conforme au cadre nigérien et aux exigences des bailleurs (produit 3).
- 5. L'amélioration des infrastructures publiques, leur suivi et leur entretien (produits 1, 2, 3).
- 6. L'installation d'une nouvelle institution de microfinance au service des habitantes de Diffa et au développement de leurs activités (produit 7).
- 7. L'appui aux initiatives de base et les apprentissages liés à ces initiatives (produits 1, 2, 3).
- 8. La capitalisation des acquis du projet et sa contribution aux politiques locales de développement et nationale de décentralisation (produit 4).

### 1.1 Un renforcement de l'institution et de l'organisation municipale à poursuivre (produits 1 et 2)

> Les formations et l'accompagnement du PACURD ont permis aux élus de mieux s'approprier leur rôle. Le bon fonctionnement du conseil municipal, la progression de l'efficacité des services municipaux et la maîtrise par la commune de ses finances communales doivent autant à l'action volontariste du maire et aux compétences du secrétaire de mairie qu'aux apports du projet. Les avancées comme les obstacles rencontrés en la matière montrent l'importance de la relation entre services techniques déconcentrés de l'Etat et communes, un enjeu institutionnel sur lequel le projet avait peu de prise.

### *1.1.1 La mise en place effective, mais progressive, de la gouvernance municipale*

▷ Des élus découvrent leur rôle et commencent à se l'approprier non sans difficulté

Le projet PACURD accompagne la première équipe municipale élue à Diffa issue des élections municipales de 2004. Le programme a mis l'accent sur la formation des élus. Ces formations sont de deux types :

- d'une part des formations plutôt « généralistes » sur leurs rôles et responsabilités ;
- d'autre part des formations plus techniques sur certaines de leurs attributions (budget, questions foncières, passation de marché, contrôle interne…)[16].

Les formations proposées par le PACURD ont été globalement appréciées. Elles ont contribué aux apprentissages des élus et à une certaine compréhension de leurs prérogatives. De plus, le PACURD a donné du « grain à moudre » aux élus, notamment à travers la mise en œuvre du Fonds d'investissement local de Diffa (FILD), permettant ainsi, parallèlement aux formations, un apprentissage par l'action.

Néanmoins, le niveau initial des élus (9 élus sur 13 seraient analphabètes) et l'hétérogénéité des profils rendent difficile l'appropriation du contenu des formations par tous les apprenants. Par ailleurs, le renouvellement probable d'une partie des élus aux prochaines élections risque de remettre en cause une partie de ces acquis, si de nouvelles formations ne sont pas proposées aux nouveaux élus.

▷ Le conseil municipal fonctionne correctement, à la différence des commissions mises en place peut-être un peu tôt

La mise en place des principales instances de la commune de Diffa est un des résultats attendus du projet, qui concerne non seulement le conseil municipal et la commission planification et budget (CPB), mais aussi la commission foncière communale (COFOCOM) et le comité d'arbitrage et d'évaluation de la performance de la commune (CAEP).

Le conseil municipal a fonctionné régulièrement depuis le début du projet. L'ensemble des sessions ordinaires se sont tenues, ainsi que plusieurs sessions extraordinaires. Les réunions du conseil sont publiques, même si peu de citoyens y assistent. Les comptes rendus sont disponibles et affichés à la mairie.

La commission planification et budget fonctionne de manière partielle. Elle se réunit une fois par an depuis 2007 pour discuter du budget, avant son vote en conseil municipal. En revanche, elle ne se réunit ni pour le suivi ni pour les remaniements budgétaires en cours d'année. La faible mobilisation des services déconcentrés, l'absence d'outils de prévision budgétaire et la non-maîtrise de la matière imposable par la commune rend la CPB peu opérationnelle.

La COFOCOM, chargée de la sécurisation foncière des biens communaux, a été mise en place tardivement puisqu'elle ne fonctionne que depuis septembre 2009. Enfin, le CAEP n'est jusqu'à ce jour pas fonctionnel.

Au total, le projet a organisé 10 sessions de formation destinées aux élus aux autres membres de ces commissions (27% du total des 37 formations mises en œuvre). Elles ont réuni 208 personnes (21% du total des 999 participants mobilisés par ces 37 formations) dont 50 femmes (24%).

[16] Voir liste des formations réalisées en annexe.

▷ Logiquement, la mise en place de ces nouvelles institutions ne va pas sans tension

La mise en place de ces instances crée de nouveaux espaces de confrontation et de nouveaux enjeux, dans un contexte politique local conflictuel. Ainsi, le non-fonctionnement du CAEP tient notamment au fait qu'il est composé de membres de l'opposition. Par ailleurs, suite à un long conflit entre des conseillers et le maire, ce dernier a finalement été destitué par le conseil municipal en octobre 2009[17]. Le contexte très politisé de Diffa ainsi que la forte personnalité du maire participent à la forte politisation des instances.

*1.1.2 L'efficacité des services municipaux est un enjeu majeur dans ces premières années de la commune*

▷ Des services aux moyens limités au regard de leur mission, qui disposaient d'atouts initiaux importants en 2006 et ont été renforcés durant le projet

La commune de Diffa disposait avant le projet PACURD de services municipaux minimum[18]. Bien qu'insuffisamment pourvue, notamment en cadres, elle était mieux outillée que de nombreuses communes nigériennes. Par ailleurs, un organigramme de la commune avait été élaboré en 2005 (arrêté municipal 02/09/05). Bien qu'irréaliste au regard des moyens disponibles, cet organigramme a le mérite d'expliciter l'organisation des différents services communaux, ainsi que le rôle et la composition des commissions.

Entre 2006 et 2009, la commune a consenti des efforts conséquents pour renforcer ses services. Six contractuels ont été recrutés pour renforcer les services communaux, dont trois cadres qui constituent avec le Secrétaire municipal et le Secrétaire général une équipe opérationnelle et compétente. Mais le statut précaire de ces nouveaux personnels ne garantit pas sa stabilité.

Les services communaux ont également bénéficié des appuis du PACURD. Ils ont participé à plusieurs formations sur certains aspects de leurs missions (passation de marché, gestion financière, informatique…). Ils ont été dotés d'équipements de bureau et d'outils bureautiques et informatiques. Un service de documentation et d'archivage a été mis en place, ainsi qu'un cybercafé. Enfin un processus d'informatisation de huit secteurs des services municipaux a été amorcé. Il a malheureusement été gravement perturbé et retardé par un incident électrique qui a gravement endommagé les installations et les équipements de la mairie. Ce processus reste donc inachevé à la fin du PACURD. Il se poursuit dans quatre services, l'état civil, la gestion financière et budgétaire, la gestion domaniale et la gestion administrative du personnel et devra être consolidé. Le transfert à la commune des données de la base de donnée MIS collectées par le projet était prévu dans le cadre de ce processus. Il semble définitivement compromis.

▷ L'impact mesuré des formations du PACURD qui ont peut-être manqué de cohérence

Si les services communaux de Diffa sont aujourd'hui relativement opérationnels et compétents, les formations du PACURD ont finalement été peu centrées sur cette cible et ont davantage visé les élus et les services techniques déconcentrés (STD)[19]. Aucune stratégie globale de renforcement des services communaux (plan de formation, plan d'action) n'a été produite ni mise en œuvre.

[17] La raison officielle de la destitution du maire est son départ de son parti politique d'affiliation ne lui permettant plus, selon la loi nigérienne, d'être conseiller municipal au nom du parti pour lequel il a été élu.

[18] A savoir : secrétaire général, secrétaire municipal, agent voyer, état civil, agent logistique.

[19] Voir liste des formations en annexe.

Les appuis apportés aux services communaux semblent plutôt répondre à des besoins spécifiques. De plus, ces appuis se sont généralement concrétisés par la mise en place d'outils et/ou la réalisation de sessions de formations ponctuelles, sans accompagnement dans la durée, ne permettant pas toujours une appropriation satisfaisante des compétences[20].

▷ Les limites de l'appui par le financement d'études

L'appui à la commune apporté par le PACURD se caractérise également par la production de nombreuses études de référence[21]. Ces études sont censées produire des connaissances fiables, afin d'aider la commune à identifier et planifier ses interventions. Globalement, si ces études mettent à la disposition de la commune des informations précises, elles restent à un niveau de recommandation trop général et théorique pour être de véritables outils d'« aide à la décision » et à la planification communale.

*1.1.3 La bonne collaboration entre la commune et les STD, qui conditionne la réussite de la décentralisation, doit vaincre plusieurs obstacles sur lesquels le projet a peu de prise*

▷ Les références et les habitudes de travail nécessaires pour faciliter la collaboration entre commune et STD ne sont pas encore pleinement en place

Le PACURD met l'accent sur les collaborations entre STD et commune. Légalement, les STD doivent appuyer la commune dans ses activités selon leurs secteurs d'intervention. Les investissements financés par le FILD ont systématiquement donné lieu à la mobilisation des STD concernés, dans le cadre de protocoles précisant les modalités de cette mobilisation[22]. La systématisation de ces collaborations a également permis la mise en place d'habitudes de travail et de « routines » entre STD et commune.

Ces collaborations ont néanmoins donné lieu à des tensions entre commune et STD. D'une part les STD manquent de moyens humains et matériels, et, devant couvrir l'ensemble du département ou de la région, ils sont parfois difficilement mobilisables par une commune. Par ailleurs, les modalités financières de leur mobilisation ne sont pas clairement réglementées par la loi et donnent parfois lieu à des interprétations différentes.

▷ Les STD assument des missions de conseil, supervision et contrôle, difficilement compatibles

De plus, le positionnement des STD tel que défini par la loi est ambigu. D'une part, ils sont chargés d'un rôle d'appui-conseil auprès des communes, d'autre part, ils assument la fonction régalienne du contrôle du respect des normes définies par la loi. Le risque est alors qu'ils soient juges et partis : à la fois superviseur de la réalisation d'un ouvrage et contrôleur du respect des normes légales de cette même réalisation.

▷ Des difficultés pour articuler la planification du développement entre les différents acteurs et les différentes échelles de territoire

Une autre limite des collaborations entre STD et commune réside dans la difficulté à articuler planification communale (régie par le PDC) et les politiques sectorielles définies aux niveaux natio-

[20] Par exemple, le receveur a reçu une formation informatique mais ne sait toujours pas utiliser l'outil informatique pour ses activités. Idem pour le responsable des domaines et l'utilisation de la base de données.

[21] Il s'agit notamment des études suivantes : le Plan de développement communal (PDC), les diagnostics participatifs (DP), le plan urbain de référence (PUR), le plan de redressement institutionnel, économique et financier de la commune (PARIEFIC), une étude sur la situation de référence de la commune de Diffa…

[22] Per diem, indemnités de transport…

nal, régional ou départemental[23]. Les priorités du PDC sont parfois différentes voire contradictoires avec celles définies par les politiques sectorielles, ce qui entraîne conflits et confusions entre STD et services communaux.

▷ Le PACURD, un facilitateur indispensable face à des difficultés qui ne sont pas spécifiques à Diffa

Finalement, au-delà de ces difficultés qui ne sont pas propres à Diffa, mais tiennent à l'inaboutissement de la décentralisation au Niger, le PACURD semble avoir joué un rôle d'interface et de facilitateur, ayant permis des collaborations relativement efficaces entre commune et STD. La présence du PACURD assurait aux deux parties le respect des engagements contractuels (financiers et techniques), instaurant ainsi une relation de confiance.

*1.1.4 La commune a bien conscience que ses capacités d'action dépendent de la maîtrise de sa fiscalité*

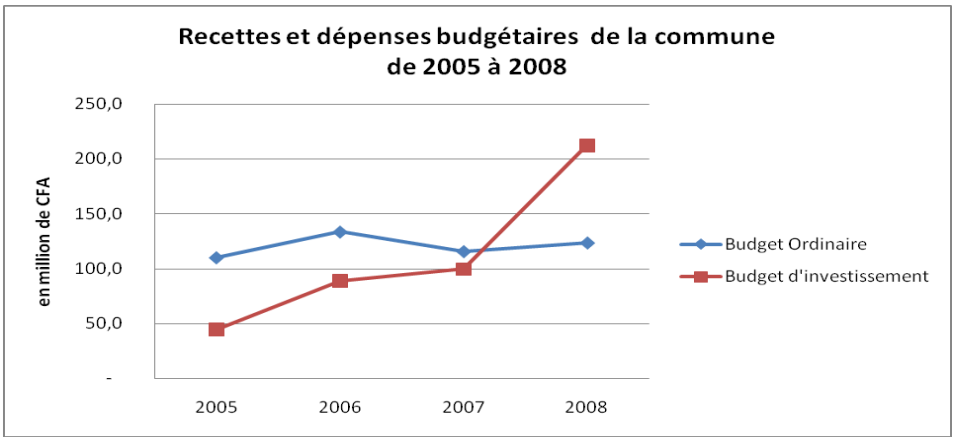
▷ La commune agit avec pragmatisme pour accroître ses recettes fiscales malgré des marges de manœuvre limitées

La commune de Diffa, comme toutes les communes nigériennes, a peu de marge de manœuvre pour agir sur ses recettes, une grande partie des impôts étant collectée par l'administration fiscale, puis rétrocédée aux communes par l'Etat. Pourtant, entre 2006 et 2009, les recettes fiscales de Diffa ont augmenté de 12 %. Cette augmentation s'explique principalement par l'amélioration du recouvrement des taxes directes sur les marchés au bétail et aux poivrons (grâce à la clôture de ces deux marchés et la mise en place d'un contrôle à l'entrée des marchés).

***Tableau 3 : Evolution des réalisations budgétaires de la commune de Diffa de 2005 à 2008***

| Réalisation budgétaire | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2005-2008 |
|---|---|---|---|---|---|
| Budget ordinaire | 109,76 | 133,59 | 115,49 | 123,47 | 112 % |
| Budget d'investissement | 44,58 | 89,10 | 99,72 | 212,54 | 477 % |

En millions de CFA




[23] Par exemple la carte scolaire pour le secteur de l'éducation.

▷ Le SAFIC a finalement déçu les attentes qu'il avait suscitées

Loin de ces mesures concrètes, un plan de redressement institutionnel, économique et financier de la commune (PARIEFIC) a été financé par le PACURD. Il devait proposer un plan d'action pour améliorer les finances communales. Finalement, ce plan a déçu les responsables de la commune car s'il propose une analyse de l'environnement économique et fiscal, ses recommandations finales restent trop générales. Elles ne sont pas assez concrètes pour aider la commune à identifier des pistes d'action à court terme. Une analyse plus pragmatique, prenant plus vite en compte les spécificités du contexte de la ville, aurait sans doute été plus efficace pour guider les premières mesures destinées à améliorer les finances de la commune. Elle aurait sans doute permis de mieux répondre aux attentes d'une équipe municipale désireuse d'obtenir des résultats sur la durée de son premier mandat.

## 1.2 L'amélioration des capacités de planification, de programmation et de maîtrise d'ouvrage (produits 1 et 2)

> Le PACURD a permis à la commune de se doter d'un plan de développement communal (PDC). Mais les besoins recensés par celui-ci sont encore trop peu hiérarchisés pour conduire à une programmation pluriannuelle réaliste des investissements. Le Système d'analyse financière et institutionnelle des collectivités locales (SAFIC) mis en œuvre par le projet n'a, par contre, pas vraiment répondu aux attentes qu'il avait suscitées. Le projet n'a pas non plus réussi à doter la commune d'outils de suivi et d'évaluation de son action.
> La commune a fait la preuve de ses capacités de maîtrise d'ouvrage, capacités renforcées par l'appui de proximité que lui a apporté l'unité de gestion du PACURD.

### *1.2.1 Des capacités de planification ne peuvent se développer que progressivement*

▷ Mérites et limites du PDC : il génère un vrai processus participatif mais aboutit à une liste peu réaliste d'actions et d'investissements « rêvés »

Le PACURD a accompagné la réalisation du PDC de Diffa. Obligation légale des pouvoirs publics locaux, le PDC est régi par un canevas officiel et doit aboutir à l'identification des priorités partagées au niveau de la commune. En réalité, le PDC de Diffa, comme la plupart des PDC produits, aboutit à un état des lieux des infrastructures communales et à une liste non hiérarchisée des investissements à réaliser sur le territoire communal, sans priorisation[24]. Il n'aboutit pas à un plan d'investissement pluriannuel (PIP) en principe prévu pour passer de la planification à la budgétisation pluriannuelle, ni à un plan d'action communal opérationnel mettant en perspective les objectifs, priorités et moyens de la commune. « C'est l'expression de besoins bruts, il faut les amener à faire un choix »[25].

Ces choix sont forcément difficiles pour des institutions démocratiques récentes qui doivent affermir leur identité et leur cohésion. Ils ne peuvent aisément intervenir lors d'un premier exercice de planification. Cette absence de priorisation est donc assez normale à ce stade. Elle ne conduit pas à

[24] Le montant total des investissements prévus par le PDC s'élève à 4 587 millions de CFA, l'équivalant de trente-six fois les capacités d'investissement annuelles de la commune (506 millions de CFA de 2005 à 2008) ou soixante fois la contribution annuelle moyenne du FILD au budget d'investissement de la commune (263 millions sur 3,5 ans).

[25] Entretien avec le secrétaire de mairie.

incriminer la méthode et l'expertise mobilisées, mais plutôt à prévoir des processus d'actualisation participative des PDC qui facilitent ces choix.

Sans une telle actualisation, le PDC de Diffa risque de devenir une liste d'attentes forcément déçues. Les impacts du diagnostic participatif (la légitimité donnée au CLD et au CLQ, l'image de la commune renforcée aux yeux des populations) pourraient alors s'estomper.

▷ Les problèmes spécifiques d'une commune urbaine peu anticipés par les premiers outils proposés par le PACURD

Par ailleurs, l'élaboration des PDC ne semble pas une approche aussi pertinente pour une commune urbaine que rurale. En effet, à travers une démarche participative, les problèmes sont identifiés à l'échelle locale (village/quartier). Or certains secteurs d'intervention d'une commune urbaine sont à appréhender à une échelle territoriale plus large (par exemple les problèmes liés à l'assainissement urbain). Pour compléter le PDC, le PACURD a appuyé la réalisation d'un plan urbain de référence (PUR), précisant notamment le zonage de la ville de Diffa et les priorités à l'échelle de la ville. Cependant le PUR ne constitue pas non plus un outil d'aide à la programmation à l'échelle urbaine.

▷ Les acteurs commencent à bâtir des points de vue plus stratégiques, une évolution qui aurait pu être mieux accompagnée dans les derniers mois du PACURD

Finalement, le PDC tel qu'il a été réalisé n'apparaît pas comme un outil de planification communal. Pour avancer dans la priorisation et la construction d'orientations de politique communale, le PACURD a encouragé la réalisation d'autres études (notamment le SAFIC), devant aider à la programmation.

Les retards pris dans la réalisation du SAFIC, qui s'est révélé inadapté car trop théorique et peu opérationnel dans ses recommandations, n'ont pas permis l'actualisation du PDC durant le projet. Pourtant l'apprentissage et l'expérience acquise par les élus et l'équipe communale, ainsi que la production d'informations fiables durant le programme, auraient pu permettre une réflexion plus stratégique sur les priorités, les moyens et les arbitrages à réaliser.

*1.2.2 La commune ne s'est pas dotée d'un PIP, mais elle maîtrise son budget*

▷ En l'absence de programmation pluriannuelle, la commune prépare et exécute correctement son budget annuel

En l'absence d'un plan d'investissement pluriannuel et d'outils de prévision budgétaire performants[26], la programmation des investissements communaux se réduit à l'élaboration de plans d'investissement annuels (PIA). Ce PIA est réalisé par rapport aux orientations des bailleurs intervenant dans la commune, de ses capacités d'investissements propres et des investissements inscrits au PDC et PIP[27]. Le PIA est donc un outil de budgétisation annuelle, en grande partie dépendant de financements extérieurs, ne reposant sur aucune planification.

Si la commune a de faibles capacités de programmation pluriannuelle, elle maîtrise pleinement le processus d'élaboration et d'exécution budgétaire. Ainsi, les grandes étapes d'élaboration budgé-

[26] Du fait d'un manque de données pour évaluer les ressources fiscales, de la faible maîtrise des éléments sur les dépenses et du mauvais fonctionnement de la commission planification et budget.

[27] Plan d'investissement pluriannuel.

taire sont plus ou moins respectées[28], le calendrier d'élaboration et d'adoption du budget également, et les instances et services concernés jouent leur rôle[29].

L'exécution du budget est également maîtrisée par les élus et les agents municipaux[30], les procédures réglementaires sont respectées et les documents comptables fiables. Le suivi de l'avancement de l'engagement mensuel des dépenses est réalisé et les comptes de fin d'exercice aussi. Enfin, le contrôle externe de légalité réalisé lors des inspections est fiable, en revanche le contrôle interne est inexistant[31].

▷ Cette maîtrise tient plus aux qualités de l'équipe municipale qu'au PACURD

La qualité de l'équipe municipale chargée des aspects financiers assure le respect des procédures et la bonne gestion financière de la commune. Le PACURD a sans doute peu contribué à cette bonne gestion, même s'il a permis, en donnant du grain à moudre aux services communaux, d'ancrer certaines procédures et bonnes pratiques au sein de la commune de Diffa.

Les enjeux actuels, finalement peu abordés par le PACURD concernant le budget communal, semblent aujourd'hui centrés sur l'augmentation des capacités d'investissement de la commune et l'amélioration du taux d'exécution du budget.

*1.2.3 La commune joue pleinement son rôle de maître d'ouvrage et maîtrise les procédures d'appel d'offres*

▷ Une bonne maîtrise des procédures de passation de marché

La mission a examiné les documents produits lors de la préparation et à l'exécution des marchés financés via le FDC. Ceux-ci démontrent une bonne maîtrise des procédures de sélection des entreprises. Les commissions des marchés ont été mises en place et ont fonctionné conformément aux règles des marchés publics et au manuel de procédure élaboré par le projet. La répartition des contrats entre entreprises ne fait pas apparaître d'anomalie (24 contrats passés avec 11 entreprises des 21 entreprises de travaux de génie civil de la région, dont six avec la plus expérimentée d'entre elles). La notification, la signature des contrats et l'approbation sont faites avec beaucoup de célérité (deux à trois jours au maximum après la date d'ouverture des plis).

▷ Des contrats respectés, des travaux correctement exécutés

Globalement la qualité des travaux est acceptable (cf. ci-après). Les délais contractuels de réalisation sont respectés (deux retards constatés sur 24 contrats). Il n'a pas été constaté de dépassement de devis. Tous les contrats ont été exécutés dans la limite des montants prévus. Les délais de paiement des entreprises sont de deux à trois jours alors qu'ils varient de quelques semaines à plusieurs mois pour les autres projets de la zone.

▷ L'appui de proximité de l'unité de gestion du PACURD et le bon fonctionnement du circuit du Trésor ont contribué à ces résultats qui devront être pérennisés après la fin du projet

La mission a interrogé le représentant des entreprises de travaux publics de la région. Celui-ci met en exergue les délais de paiement extrêmement rapides. Ils expliquent en partie la qualité

[28] Ces étapes sont : réunion de la CPB, respect des délais pour vote en conseil municipal, contrôle de la légalité du budget et adoption des comptes de fin d'exercice.

[29] Même si les apports de la CPB sont limités tout comme les débats en conseil municipal avant le vote du budget, notamment du fait des difficultés de compréhension des élus.

[30] Maire, receveur et secrétaire municipal principalement.

[31] Pas de suivi par la CPB, absence de débat lors du suivi budgétaire pendant les sessions du conseil municipal.

d'exécution des travaux car les entreprises avaient intérêt à privilégier ces chantiers payés plus rapidement que les autres.

L'équipe municipale souligne le rôle de l'ingénieur du PACURD dans l'obtention de ces bons résultats. Ses fonctions de conseil et d'appui à la maîtrise d'ouvrage ont été très appréciées. Sa posture de « tiers coresponsable » a contribué à consolider le dispositif.

Ce rôle central du projet interroge l'évolution des capacités de maîtrise d'ouvrage de la commune après la fin du PACURD. Leur maintien et leur consolidation nécessiteraient probablement un renforcement durable des compétences en génie civil des services techniques de la commune. Ce renforcement peut s'effectuer soit par un recrutement interne, soit par la pérennisation d'une fonction externe d'appui à la maîtrise d'ouvrage. Ces deux solutions ne seront pas faciles à mettre en œuvre car les ressources de la commune et l'ampleur des travaux qu'elle réalise sur fonds propres sont limitées. Son isolement géographique ne facilite pas le partage de compétences techniques. Les services techniques déconcentrés de l'Etat peuvent difficilement assumer à la fois un rôle de prestataire, de tutelle et d'appui à la maîtrise d'ouvrage.

### *1.2.4 Le volet du PACURD qui devait doter la commune d'un dispositif de suivi-évaluation n'a pas encore abouti*

▷ Une stratégie initiale ambitieuse finalement difficile à mettre en œuvre

Comme la planification (à moyen terme) et la programmation (à court terme), le suivi-évaluation fait partie des fonctions qu'une commune doit maîtriser pour assurer le développement de son territoire. Le Prodoc du PACURD accordait donc avec raison une attention particulière au renforcement des capacités de suivi et d'évaluation des services municipaux. Sa stratégie était fondée sur la création et la transmission d'une base de données, la mise en place d'un « point focal » chargé de faire vivre cet outil après la fin du projet, et la pratique par les bénéficiaires des actions du projet d'auto-évaluation annuelle.

La mise en place de la base de données semble avoir rencontré des difficultés, comme le souligne le rapport d'activités annuelles de 2008. Cet outil apparaît très ambitieux. Sa mise en place doit être initiée très tôt pour espérer aboutir. Il se révèle difficile d'emploi pour servir effectivement d'outil de suivi du projet. De plus, la collecte de données locales est difficile compte tenu du contexte. Au final cette base de données apparaît difficile à utiliser. Les études commanditées par le PACURD en font rarement mention.

Le transfert de cet outil aux services de la mairie a été amorcé en 2008 avec le projet d'informatisation de huit fonctions assurées par ces services. Mais suite à l'incident électrique évoqué ci-dessus et à la détérioration d'une partie du matériel informatique de la mairie l'accès aux données de la base n'avait pas été rétabli lors de la mission d'évaluation. Le transfert n'avait donc pas abouti et on peut craindre qu'il soit définitivement compromis.

Une auto-évaluation des premiers investissements financés par le FDC a eu lieu fin 2007. Elle a permis de recueillir l'opinion pertinente de bénéficiaires de sept infrastructures et d'actions de formation[32]. En revanche, elle ne semble pas avoir contribué à la mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation global (choix d'indicateurs, mise en place d'un outil de collecte, mise en débat

[32] Cf. « Rapport d'auto-évaluation assistée des bénéficiaires des appuis de la commune urbaine de Diffa », décembre 2007, 27 pages avec les annexes.

régulière des données collectées). Un canevas avait pourtant été élaboré parallèlement à cette auto-évaluation[33].

Le comité d'arbitrage et d'évaluation de la performance de la commune (le CAEP) devait jouer un rôle important dans la mise en place de ce dispositif de suivi-évaluation. Il n'a finalement jamais pu fonctionner, faute d'un consensus entre la majorité et l'opposition municipale.

Par ailleurs, l'auto-évaluation des microprojets financés par le FAIL n'a pu avoir lieu compte tenu des retards.

## 1.3 La participation des populations à la gestion municipale et la mobilisation de la société civile (produits 1, 2, 3)

> L'action du projet a été déterminante pour la mise en place et la formation des bureaux des comités locaux de développement et de quartier (CLD et CLQ) qui jouent désormais un rôle majeur d'interface entre les populations et la commune. Les effets de ses campagnes de sensibilisation et de formation à la citoyenneté plus diffus sont aussi plus difficiles à apprécier. Le projet a été attentif à la place des femmes dans ces comités et à leur participation à ces activités, mais cela apparaît comme une approche un peu minimaliste de la dimension de genre. Le projet et la commune ont eu par ailleurs fréquemment recours aux ONG locales contribuant ainsi à consolider leur niveau d'activité et leur implication dans la vie communale.

### *1.3.1 Les CLD et les CLQ incarnent la relation « population/mairie »*

▷ Une interface active et multiforme entre quartiers, villages et commune

Des CLQ (comités locaux de quartier) et CLD (comités locaux de développement, regroupement de plusieurs CLV, comités locaux de village) ont été mis en place et appuyés par le PACURD pendant toute la durée du projet. Ces comités avaient pour but de structurer le milieu et de constituer des interfaces entre la commune et la population pour diverses activités du projet.

Ils ont tout d'abord été mobilisés de manière active lors des diagnostics participatifs réalisés pour l'élaboration du PDC. Ils ont ensuite été les principaux interlocuteurs du projet et de la commune pour la mise en œuvre du FAIL (identification des microprojets, interface avec les instances de sélection et suivi de la mise en œuvre). Ils ont également été mobilisés régulièrement pour des activités ponctuelles du projet (notamment la réalisation des diverses études, SAFIC…), ainsi que pour certaines formations[34].

▷ « L'apprentissage de la commune » par les membres des bureaux des CLQ et CLD

La mobilisation des CLQ et CLD lors de nombreuses activités du projet a permis d'établir un lien entre les membres des comités et la commune de Diffa (élus et services communaux). Le projet a ainsi permis « de donner un visage à la commune » et a créé « une porte d'entrée à la commune pour les comités »[35]. Le PACURD a, d'une certaine manière, permis à la commune d'« exister » et de s'affirmer comme acteur de développement, à travers l'établissement de relations fréquentes entre elle et certains membres de comités, qui se rendent à la mairie pour suivre la mise en œuvre

[33] Cf. « Rapport d'étude sur l'élaboration d'un canevas et indicateurs connexes pour l'auto-évaluation assistée des bénéficiaires des appuis de la commune de Diffa, décembre 2007, 17 page avec les annexes.

[34] Voir en annexe, la liste des formations.

[35] Animatrice PACURD.

des microprojets mais aussi, plus largement, en cas de problèmes ou pour déposer une requête concernant des équipements publics de leurs villages et quartiers.

▷ Le rôle prépondérant du PACURD dans la mise en place et l'animation des CLD et CLQ

La formation, l'encadrement et l'animation des CLD et CLQ (diagnostics, identification des FAIL, formation) ont principalement été pris en charge par l'équipe d'animation du PACURD. Cette équipe était accompagnée de représentants de la commune (maire ou services) pour les moments symboliques (réception d'équipements, inauguration d'un projet ou d'une formation…). L'équipe du PACURD a réalisé la plus grande part de l'animation sans appui de la commune. La question se pose donc de la prise en charge de l'animation de ces comités après le projet, la commune n'ayant pas internalisé de fonction d'animation et manquant de personnel et de moyens pour intervenir sur le terrain.

▷ La pérennité de ces cadres de concertation dépendra probablement plus des initiatives et de la réactivité de la commune que de leur éventuelle institutionnalisation

La diversité des interventions du CLQ et CLD (structuration du milieu et de la concertation, interface avec la commune, identification et suivi de microréalisations…), l'absence de missions formelles en dehors d'activités ponctuelles (PDC, FAIL) et de relations « institutionnalisées » avec la commune entraînent un flou quant à leur évolution au-delà du PACURD.

Leur mobilisation future dépendra sans doute des initiatives de la commune dans ce sens lors d'une nécessaire actualisation du PDC[36], de l'identification d'autres réalisations sur budget propre ou dans le cadre d'autres programmes. En dehors de telles mobilisations ponctuelles, ces comités risquent de demeurer peu actifs, comme ils le furent durant le projet entre la réalisation du PDC et la mise en œuvre du FAIL.

*1.3.2 La sensibilisation des populations, le développement de la citoyenneté*

▷ Une action positive et importante dont les effets sont difficiles à évaluer

L'intervention directe du projet auprès des populations, au-delà des actions menées à travers des comités locaux, s'est principalement traduite par l'organisation de caravanes de sensibilisation. Ces caravanes étaient directement organisées et mises en œuvre par l'équipe du PACURD (proposition de thèmes à la commune, organisation logistique, mobilisation de prestataires externes pour des interventions spécifiques). Elles ont notamment porté sur les thèmes suivants : « objectifs du millénaire », « scolarisation des jeunes filles », « santé maternelle », « décentralisation et fiscalité ». Ce dernier thème, plus spécifique à l'approche PACURD, semble avoir été particulièrement bien reçu par les populations.

▷ Des efforts limités de transparence et de communication de la mairie en direction des populations

De manière générale, les élus, hormis le maire, sont peu en contact avec les populations et peu présents lors des événements organisés par le PACURD à cette fin (caravanes, réunions de village ou de quartier). Le manque d'habitude, la faible compréhension de leurs missions de représentation et le manque de moyen expliquent cette faible mobilisation. De plus, les CLQ et CLD développent des relations avec la commune, mais, en revanche, jouent peu leur rôle de courroie de transmission avec les populations. Seul le maire semble avoir compris l'importance du contact

[36] Cf. ci-dessus le paragraphe 1.2.1 « Des capacités de planification ne peuvent se développer que progressivement », page 25.

direct avec les citoyens électeurs. Il était, lui, très présent lors des activités de terrain du projet, construisant ainsi la visibilité et une forme de légitimité de la commune aux yeux des populations.

*1.3.3 La mobilisation de l'expertise des ONG locales*

▷ Le PACURD et la mairie ont effectivement joué la carte des ONG installées à Diffa

Le PACURD, lors de la mise en œuvre des actions de sensibilisation, et la mairie, dans l'accompagnement de la mise en œuvre du FAIL, ont effectivement joué le jeu des ONG locales en faisant appel assez régulièrement à leurs services. Ils ont ainsi pu valoriser un tissu d'organisations et de personnes ressources bénéficiant déjà d'un minimum d'expérience suite aux interventions antérieures d'autres projets et d'ONG internationales, notamment de Care.

▷ Des résultats assez inégaux dans l'appui aux porteurs de projets lors de la mise en œuvre du FAIL

Le recours aux ONG locales pour apporter un appui aux organisations de base dans le cadre de la mise en œuvre du FAIL a eu des résultats inégaux. Les organisations se sont parfois senties dépossédées de leurs initiatives, l'accompagnement des ONG ne semble pas avoir été toujours très participatif malgré l'élaboration, par le projet, d'un aide-mémoire sur l'identification, le montage et la gestion des microprojets[37]. La démarche d'ensemble du FAIL était sans doute décrite de façon un peu trop théorique, le cahier des charges des ONG pas assez précis et ces dernières auraient peut-être dû bénéficier d'une supervision plus effective (cf. ci-après le paragraphe consacré au FAIL).

*1.3.4 La prise en compte de la dimension de genre*

La prise en compte des femmes et des jeunes figure parmi les axes stratégiques du PACURD mentionnés dans le document initial de projet. Elle devait se traduire par la concrétisation de leurs attentes via les projets financés par le FAIL, par leur accès aux formations et par la participation effective des femmes aux instances mises en place par le projet.

Ces intentions se sont inégalement concrétisées dans les faits. Le nombre d'initiatives locales financées par le FAIL, et spécifiquement dédiées aux jeunes et aux femmes, représentent 55 % du total. Les instances des CLQ et CLD sont composées à 35 % de femmes. Celles-ci constituent 30 % des participants des formations organisées par le PACURD. L'embauche de deux animatrices, qui n'était pas prévue dans le Prodoc, a renforcé la capacité de l'UGP à travailler avec les femmes et à les écouter.

Mais cet effort d'implication des femmes dans les activités n'a pas permis d'atteindre les objectifs de parité de participation initialement fixés. Surtout, selon la mission, ces activités ne constituent pas une approche de « genre » cohérente. Elles ne peuvent suffire pour renforcer durablement les prises de conscience nécessaires, contribuer à « l'empowerment » des groupes sociaux dominés, et promouvoir des approches différenciées homme/femme à toutes les étapes de l'action.

[37] « Aide-mémoire pour la formation des formateurs sur l'identification, le montage et la gestion des microprojets », brochure de 38 pages, avril 2007.

## 1.4 La mise en place d'un outil de financement conforme au cadre nigérien et aux exigences des bailleurs (produit 3)

L'outil financier du PACURD, le FILD, a été mis en œuvre conformément au code de financement élaboré en début de projet. Sa mobilisation a démontré la fiabilité du circuit du Trésor nigérien. Cette démonstration, importante aux yeux des pouvoirs publics, est à porter au crédit de la conception du PACURD. Sa réussite doit aussi à l'engagement de l'Etat, à la qualité des personnes concernées et des services municipaux de Diffa.

### *1.4.1 La réussite du circuit du Trésor public*

▷ Un enjeu important pour les pouvoirs publics nigériens, une solution cohérente avec une stratégie d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale

A la lecture du document projet initial, l'utilisation du circuit du Trésor par le PACURD n'apparaît pas comme une des innovations majeures du projet. Par contre, tous les représentants des pouvoirs publics nigériens rencontrés par la mission avant son départ vers Diffa ont insisté sur ce point[38]. Ils ont tous présenté la démonstration de la fiabilité du circuit du Trésor et sa capacité à mettre immédiatement les fonds débloqués par les bailleurs de fonds à la disposition des communes comme un des enjeux centraux du PACURD. D'une part, l'utilisation du circuit du Trésor par les projets d'appui communal financés par les bailleurs de fonds est une condition de leur cohérence : les circuits de l'aide financière doivent respecter les procédures nationales pour contribuer pleinement au renforcement des capacités des communes et favoriser la bonne gouvernance publique. D'autre part, l'utilisation de ce circuit et la confiance des bailleurs de fonds à son égard sont indispensables au développement de l'approche programme et en vue de l'opérationnalisation de la future Agence pour le financement des collectivités territoriales, l'ANFICT.

▷ Un circuit fiable, rapide, assurant une réelle traçabilité

Le circuit en lui-même ne représente pas une innovation technique majeure. Un compte de dépôt spécial a été ouvert dans les écritures du trésorier général du Niger. Il est abondé par le gouvernement, la commune et le FENU porteur des fonds de la Coopération française selon les modalités définies par un protocole d'accord signé entre les parties prenantes du projet. L'utilisation de ce fonds fait par ailleurs l'objet d'une convention de cofinancement annuel entre le projet et la commune urbaine de Diffa. Ce cadre juridique donne aux partenaires techniques et financiers un droit de regard sur la gestion des ressources du Trésor public jusqu'au niveau local.

Les entretiens réalisés par la mission tant avec le maire, les services de la mairie (receveuse et secrétaire municipal) qu'avec le trésorier payeur de Diffa ou les entreprises prestataires de la commune témoignent du bon fonctionnement local du circuit. Déjà mentionnés ci-dessus, les délais de paiement consentis aux prestataires concernés ont été nettement inférieurs à ceux habituellement pratiqués par les maîtres d'ouvrage publics et ont contribué à la bonne exécution des travaux.

Malgré cette performance locale, l'exécution du PACURD a été très perturbée par les retards apportés dans la mise à disposition des fonds. Cette difficulté est mentionnée par l'évaluation à mi-

[38] Le Haut Commissariat à la modernisation de l'Etat (HCME), la Direction de l'administration territoriale et des collectivités locales (DGAT/CT) du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité publique et de la Décentralisation, le Commissariat au développement du ministère de l'Economie et des Finances.

parcours et relevée lors des différentes missions de supervision du HCME. Ces retards ont notamment pesé sur la mise en œuvre du FAIL. Les différentes sources consultées par la mission attribuent ces retards aux procédures des bailleurs de fonds, ce que la mission n'a pu vérifier elle-même[39].

▷ La confiance est la base de la réussite de cette expérimentation qui doit aussi beaucoup aux acteurs qui l'ont mise en œuvre

Selon les différents interlocuteurs, le succès de cette expérience (et donc sa réplicabilité) ne tient pas seulement au montage utilisé.

- Il résulte d'abord de la confiance qui s'est établie entre les différentes parties prenantes du projet et notamment entre ses bailleurs (le FENU, le PNUD, la Coopération française) et le gouvernement du Niger. Cette confiance résulte de l'engagement des pouvoirs publics nigériens en faveur de la réussite du PACURD, démontré par le versement rapide de l'intégralité de la participation de l'Etat au Fonds d'investissement local de Diffa.
- Il tient ensuite à la qualité des personnes présentes à Diffa et à leurs bonnes relations réciproques (payeur, maire, secrétaire municipal, receveuse, coordinateur du PACURD).
- Il n'est pas seulement dû au « circuit du Trésor » mais aussi aux capacités de la mairie, à sa maîtrise initiale des procédures budgétaires et de maîtrise d'ouvrage.

Le dispositif utilisé à Diffa reposait encore sur la présence locale d'une équipe de projet dont la signature restait indispensable au paiement des fournisseurs.

L'expérience du PACURD, soutenue par une forte volonté politique, démontre que le circuit du Trésor public adossé à une commune qui maîtrise sa fonction de maître d'ouvrage peut parfaitement fonctionner. Elle ne garantit cependant pas qu'il fonctionne en toute circonstance et en dehors de cette volonté.

▷ Un effet multiplicateur à porter au crédit du PACURD et du FENU

D'autres bailleurs, notamment la coopération danoise, auraient annoncé leur intention d'utiliser à leur tour le circuit du Trésor. Cet effet multiplicateur est à porter au crédit du PACURD. Il ne faut cependant pas oublier les remarques de la note de capitalisation produite par le projet[40]. La généralisation du recours au circuit du Trésor n'ira pas d'elle-même dès lors qu'elle s'appliquera à une multiplicité de situations. Elle sera dépendante d'incidences individuelles et s'appliquera à des entités aux capacités de maîtrise d'ouvrage inégales. La maîtrise de cette extension méritera sans doute l'élaboration d'outils et de procédures d'allocation et de gestion-contrôle des ressources, sur lesquels l'expérimentation « mono-communale » de Diffa n'a pas encore permis d'avancer.

[39] Elle n'a pu rencontrer sur place des personnes présentes dans la première partie du projet et suffisament bien informées de l'origine de ces retards.

[40] « Note de capitalisation de l'expérimentation du circuit du Trésor par le projet d'appui à la communauté urbaine de Diffa », 26 juin 2008, 7 pages, auteur non précisé.

## 1.5 L'amélioration des infrastructures publiques dont le suivi et l'entretien ne sont cependant pas encore garantis (produit 3)

La commune a utilisé le FILD pour réaliser vingt-cinq infrastructures nouvelles et en réhabiliter une quarantaine d'autres. Ces infrastructures sont équitablement réparties entre les différentes localités et répondent à des attentes exprimées lors de l'élaboration du PDC. La qualité de ces réalisations reflète le niveau des entreprises locales et les contraintes du contexte. Toutes ces infrastructures étaient utilisées lors de l'évaluation (sauf trois d'entre elles dans le domaine de la santé). Elles sont appréciées par leurs usagers, mais leur impact global est difficile à mesurer : l'amélioration de l'accessibilité et de la qualité des services ne dépend pas seulement de celle des infrastructures.
Le PACURD a contribué à la création et à la formation de comités de gestion de ces infrastructures sociales. Mais la mise en place de tels comités ne règle pas la question de l'entretien de ces équipements, une question complexe que la commune ne peut résoudre à elle seule et que le projet aurait pu aborder de façon plus proactive.

*1.5.1 Une soixantaine d'infrastructures construites ou réhabilitées grâce au FILD*

▷ Vingt-cinq infrastructures FDC équitablement réparties entre CLD et CLQ, réalisées en réponse aux demandes des populations

Le FDC a finalement permis de réaliser 25 projets municipaux sur l'ensemble du territoire de la commune. Le tableau 4 ci-dessous détaille la nature, l'année et le lieu de ces travaux.

***Tableau 4 : Détail des réalisations financées par le FDC***

| Domaine | Nature des travaux | Village/Quartier |
|---|---|---|
| **Education** | Réalisation et équipement salle de classe **(10)** | Ecl.quartier, Digargo (2), Awarid **(2006) -** Sabon Carré **(2007) -** Blangou Yaskou (2) Diffa Koura **(2008) -** Diffa Koura, Ligaridi **(2009)** |
| | Equipement salle de classe **(3)** | Sabon carré, Ligarid **(2007) -** Blangou Yaskou **(2008)** |
| **Santé** | Réalisation infirmerie **(1)** | Marché central **(2007)** |
| | Réalisation case de santé **(1)** | Awaridi **(2007)**i |
| **Hydraulique** | Réalisation puits cimentés **(1)** | Awaridi **(2007)** |
| | Extension réseau AEP **(1)** | Diffa Koura **( 2006)** |
| | Branchement eau **(1)** | Ecole medersa **(2009)** |

| Domaine | Nature des travaux | Village/Quartier |
|---|---|---|
| **Elevage** | Construction d'un couloir de vaccination **(1)** | Mamari **(2006)** |
| **Equipement marchand** | Aménagement marché à bétail **(1)** | Ville Diffa **(2006)** |
| | Construction des boutiques (8) | Marché central **(2008)** |
| | Electrification des boutiques **(34)** | Marché central **(2006)** |
| | Branchement électrique cyber café **(1)** | Mairie **(2006)** |
| | Bornage des parcelles **(57)** | Ville de Diffa **(2006)** |
| **Equipement de service** | Carrelage salle de réunion **(1)** | Mairie **(2009)** |

Ces réalisations sont équitablement réparties entre l'agglomération urbaine et les villages de la commune : 72 % d'entre elles concernent des infrastructures sociales, 21 d'entre elles ont été terminées en 2008 pour un montant total de 138,8 millions de CFA (dont 102,1 millions, soit 74 % du total consacrés aux infrastructures sociales).

***Tableau 5 : Réalisations financées par le FDC par domaine et par zone***

| Domaine | Diffa ville | Zone rural | Total | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Education | 6 | 7 | 13 | 4“ | 3 | 4 | 2 |
| Santé | 1 | 1 | 2 | | 2 | | |
| Hydraulique | 2 | 1 | 3 | 1 | 1 | | 1 |
| **Total infrastructure sociale** | **9** | **9** | **18** | **5** | **6** | **4** | **3** |
| Elevage | | 1 | 1 | 1 | | | |
| Equipements marchands | 5 | 0 | 5 | 4 | | 1 | |
| **Total infrastr économique** | **5** | **1** | **6** | **5** | | **1** | |
| **Equipement de service** | 1 | 0 | 1 | | | | 1 |
| **Total** | **15** | **10** | **25** | **11** | **6** | **5** | **4** |

La grande majorité de ces réalisations figuraient au PDC à l'exception des équipements marchands, de l'infirmerie du marché central, de la classe, du puits cimenté et de la case de santé du village d'Awaridi.

▷ Une quarantaine d'infrastructures rénovées ou améliorées grâce au FDR

Le FDR a permis de réhabiliter près d'une quarantaine d'infrastructures, notamment la réhabilitation de 26 salles de classe, la transformation d'une case de santé en CSI (centre de santé intermédiaire) et une série d'aménagements au sein des principaux équipements marchands de la ville.

***Tableau 6 : Travaux réalisés à l'aide du FDR***

| Domaine | Nature des travaux | Nb | Localisation |
|---|---|---|---|
| Education | Réhabilitation salle de classe | **26** | Ecole quartier, Fanna Gréma, Festival, Boukari Sabo, Mamari, Lada, Boulongouri (2008) |
| | Réparation de mobiliers scolaires | **1** | Ecole medersa (2009) |
| Santé | Transformation case de santé en CSI | **1** | Lada (2009) |
| Hydraulique | Réhabilitation de puits cimentés | **2** | Koursari, Koulo Koura (2008) |
| Elevage | Réhabilitation parc couloir de vaccination | **1** | Ville de Diffa (2009) |
| | Réhabilitation aire d'abattage | **1** | Ville de Diffa (2008) |
| Agriculture | Réhabilitation ouvrage de prise | **1** | Gréma Arto (2008) |
| Equipement marchand | Réhabilitation marché à bétail, à poivron | **2** | Ville de Diffa (2009) |
| | Aménagement gare routière | **1** | Ville de Diffa (2008) |
| | Réhabilitation des latrines publiques et aménagement aire de lavage auto/moto | **1** | Ville de Diffa (2008) |
| Equipement de service | Réhabilitation des locaux de la mairie | **1** | Mairie (2009) |
| *Pérennisation* des infrastructures | Etude sur le système de gestion des infrastructures | **1** | Commune de Diffa (2009) |
| | Mise en place des comités de gestion des infrastructures | **1** | Commune de Diffa (2009) |
| *Total* | | **40** | |

▷ La qualité des réalisations reflète le niveau des entreprises locales et les contraintes du contexte, peut-être aussi de certaines limites dans le suivi et la supervision

***Tableau 7 : Observations sur les travaux financés par le FDC et le FDR***

| Infrastructures | État général | Principaux défauts relevés |
|---|---|---|
| **Education**<br>Construction de nouvelles classes<br>Réhabilitation des salles classes existantes<br>Fourniture d'équipements scolaires | L'état des bâtiments est acceptable indépendamment de leur âge. Les travaux de réhabilitation sont plus dégradés tout comme les équipements scolaires notamment les tables bancs | Fissures légères sur certains murs<br>Percolation d'eau de pluie sur certains toits<br>Décollement de la chape et des trous par endroit<br>Escaliers et pose craie cassés pour certaines classes |
| **Santé**<br>Construction et des établissements de soins (case de santé, CSI, infirmerie, Fourniture d'équipement de soin de base | Les bâtiments sont dans un état acceptable. La non-utilisation de tous ces bâtiments risque d'accélérer leur dégradation | Peu ou mal entretenus<br>Des fissures sur les murs en refend<br>Des suintements d'eau au toit<br>Des termites au toit et sur les murs |
| **Hydraulique**<br>Construction de puits cimenté<br>Extension du réseau d'AEP<br>Raccordement au réseau d'AEP | Les infrastructures sont en bon état avec toutefois quelques dégradations au niveau des aménagements de surface | Abreuvoirs fissurés et non utilisés<br>Le portique (bâti) n'est pas adapté au puisage manuel d'où la poursuite d'emploi des troncs d'arbres comme support des cordes par les femmes |
| **Elevage**<br>Aménagement couloir de vaccination | Beaucoup de dégradation sur les travaux réalisés | Porte principale tombée par cassure des gonds<br>La quasi-totalité des tiges filetées et écrous sont attaqués par la rouille. |
| **Equipement marchand**<br>Aménagement marché de bétail, Construction et électrification des boutiques, Bornage des parcelles<br>Réhabilitation aire d'abattage | État acceptable | Portail déformée et tombée<br>Grillage détériorée en plusieurs endroits<br>Fissures en plusieurs endroits sur le muret |

Selon les observations effectuées par la mission, la qualité des travaux réalisés est acceptable. Les spécifications techniques et les normes ont été globalement respectées. Aucune dégradation ou défaut majeur de construction de nature à compromettre la stabilité ou l'exploitation des ouvrages n'a été relevé.

On note cependant la dégradation rapide de certaines parties des ouvrages causée par l'utilisation de matériaux de faible qualité (grillage au marché à bétail, tubes ronds au parc de vaccination, etc.). La qualité inégale des réalisations reflète essentiellement le niveau des entreprises locales (professionnalisme, moyens matériels et humains, expériences) et dans une moindre mesure les limites de contrôle réalisé par les STD.

*1.5.2 Des réalisations appropriées, à l'exception des infrastructures de santé, contribuent à l'amélioration des services de base, mais leur impact est difficile à mesurer*

▷ Toutes les infrastructures sont utilisées, sauf dans le domaine de la santé

Toutes les réalisations financées ou réhabilitées grâce au FILD sont utilisées. Des comités de gestion ont été mis en place pour toutes les infrastructures sociales. Le secteur de la santé fait cependant exception à cette règle. La case de santé et le CSI ne sont pas dotés de personnel soignant. L'infirmerie est exploitée par un infirmier retraité avec lequel la commune a passé un contrat de bail.

▷ Des infrastructures sociales appréciées par leurs usagers, mais un impact global difficile à mesurer

Les infrastructures sociales permettent d'accroître l'accès aux services de base dans les villages et contribuent à améliorer la qualité de ces services en milieu urbain. Leurs usagers directs les appré-

cient. Au-delà de cette satisfaction de proximité, l'impact de l'ensemble des réalisations financées par le PACURD est difficile à isoler et donc à chiffrer.

- Ces réalisations ne représentent qu'une partie des investissements réalisés au cours de ces dernières années sur le territoire de la commune (le budget d'investissement de la commune de 2005 à 2008 s'est élevé à 506 millions de CFA, dont 183 de subvention du PACURD, 110 du PADL (financé par la BAD) et à 119 millions de ressources propres).
- En matière d'accès à l'eau potable, elles complètent modestement un effort global d'amélioration des infrastructures publiques. Selon la direction de l'hydraulique, le nombre de puits cimentés dans les villages de Diffa serait passé de 19 à 31 entre 2006 et 2009.
- Elles sont relativement plus conséquentes dans le domaine de l'éducation (10 constructions, 3 équipements, 26 réhabilitations réalisées grâce au PACURD, pour 132 classes ouvertes à la rentrée 2005-2006, dont 53 classes en dur, 27 en semi-dur, 8 en banco et 44 en paillotte[41]).

Les indicateurs habituellement utilisés pour mesurer l'accès à l'éducation sont difficilement lisibles à Diffa compte tenu d'une croissance démographique très forte, notamment dans l'agglomération urbaine. Selon l'étude initiale réalisée à la demande du PACURD en 2006, on compterait près de 9 000 enfants de 0 à 6 ans à Diffa, soit deux fois plus que ceux âgés de 13 à 18 ans (environ 4 000). Cette croissance démographique complique l'interprétation des statistiques scolaires et notamment celle des évolutions des taux de scolarisation. Elle constitue un défi difficile à relever pour le service de l'éducation à Diffa.

▷ Les limites de la seule approche « infrastructure » pour améliorer l'accessibilité et la qualité des services publics

La mission a lu le rapport sur l'évolution de l'offre de services publics, commandité par le PACURD[42]. Elle a également organisé une discussion avec des représentants des enseignants et des parents d'élèves. Ces deux sources témoignent du fait que l'amélioration de l'accessibilité et de la qualité des services ne dépend pas seulement et, parfois, pas principalement des infrastructures. La formation initiale et continue des enseignants et des personnels de santé, leur disponibilité effective, l'organisation des services, l'accès aux fournitures scolaires, apparaissent également déterminants. Ces remarques plaident en faveur d'une approche plus globale et plus qualitative de l'accès aux services publics et pour une extension du rôle des communes au-delà de leur fonction de maître d'ouvrage des bâtiments. Cette approche demande des services et des budgets sociaux communaux plus étoffés, ainsi qu'une répartition plus claire et mieux respectée des responsabilités et des charges entre Etat et communes. Déjà expérimentée à Diffa, cette réflexion pourrait constituer un axe de recherche pour le FENU et le HCME.

[41] Rapport de rentrée 2005-2006 cité par l'étude sur l'évolution de l'offre de services à Diffa réalisée pour le PACURD en mai 2009 par une équipe de consultants accompagnés de représentants du HCME.

[42] « Malgré que les besoins en infrastructures sanitaires soient couverts par rapport aux normes nationales, il y a un important soutien à apporter dans le domaine de la santé notamment en matière de consultations foraines et la sensibilisation des populations. Au niveau des grosses agglomérations villageoises éloignées du centre urbain, la nécessité d'organiser des consultations foraines périodiques s'avère importante pour l'amélioration de la qualité des soins apportés aux populations. Par ailleurs la mauvaise fréquentation des centres de santé constitue une préoccupation majeure qui nécessite une mobilisation sociale au niveau de tous les acteurs communaux », page 14 du rapport précité.

*1.5.3 La question récurrente du suivi et de l'entretien des infrastructures communales n'est pas réglée par la mise en place du FDR et des « comités de gestion »*

▷ La mise en place de comités de gestion sur les infrastructures neuves ne règle pas définitivement la question de leur entretien

Des comités de gestion ont été mis en place sur toutes les infrastructures et ont bénéficié de formation et d'appui. Mais ils apparaissent inégalement actifs.

- Les COGES (Comités de gestion des établissements scolaires) des établissements scolaires visités contribuent effectivement à l'entretien des locaux, mais leurs moyens et leur capacité de mobilisation sont limités. Ils apparaissent souvent dépassés par l'ampleur de leur tâche. Le renouvellement des paillottes grève leur budget. Ils n'ont guère de recours possible contre les parents qui ne s'acquittent pas de leur cotisation.
- Comme les infrastructures de santé ne sont pas encore opérationnelles, leurs comités de gestion restent inactifs. Les bâtiments ne sont pas entretenus. Leurs alentours sont sales.
- Le couloir de vaccination n'a fait l'objet d'aucune action d'entretien ou de maintenance, malgré les dégradations constatées sur l'infrastructure.
- Le puits cimenté est assez bien entretenu par le comité de gestion du point d'eau (CGPE) : le comité et le chef de village veillent au respect des règles d'accès à l'infrastructure. Les chefs de ménage cotisent à une caisse de maintenance, qui se monte à 30 000 francs CFA.

▷ L'entretien des infrastructures sociales, une question complexe, des solutions qui ne sont pas immédiatement à la portée de la commune

La question du suivi et de l'entretien des infrastructures municipales apparaît comme une question majeure pour beaucoup d'acteurs de la commune. Elle a d'ailleurs occupé une grande partie des débats organisés lors de l'atelier de lancement de l'évaluation à Diffa.

La création d'un comité de gestion par infrastructure ne suffit pas à régler ce problème. En effet, la commune a peu de recours en cas de disfonctionnement des comités. La répartition des charges et des responsabilités entre les usagers et la commune n'est pas toujours connue. La mutualisation des ressources entre les différents comités d'usagers serait indispensable pour assurer le financement des travaux d'entretien non courant et une certaine équité entre usagers. Mais cette mutualisation n'est pas réglementairement prévue et ne peut être imposée. La double tutelle de fait, assurée par la commune et les services déconcentrés, crée une certaine confusion dans la supervision et l'appui à ces comités.

▷ Une question qui aurait pu être abordée de façon plus proactive par le PACURD

Le PACURD a organisé plusieurs voyages d'étude qui ont permis à l'équipe d'approfondir ses réflexions sur l'entretien des infrastructures communales, et notamment, à Maradi, pour étudier des exemples de délégation de gestion sur des infrastructures marchandes. Le projet a par ailleurs financé deux études sur le sujet à la demande de la mairie.

La première devait élaborer un système d'évaluation des charges récurrentes des investissements de la commune. La seconde a documenté les différents textes réglementaires relatifs à la gestion des infrastructures communales et proposé un certain nombre de modèles d'arrêtés municipaux relatifs à la mise en place des dispositifs de délégation de gestion. Ces études restent un peu trop générales, mais seront néanmoins, probablement, utiles à la mairie.

L'entretien des infrastructures est un thème récurrent des projets d'appui municipal. On peut se demander, a posteriori, si un projet pilote comme le PACURD n'aurait pas dû s'en emparer plus tôt et apporter un appui proactif à la commune en la matière, notamment en établissant un lien avec les projets qui en ont fait une priorité et tentent d'innover sur le sujet.

## 1.6 Un début d'apprentissage d'appui aux initiatives de base interrompu trop tôt (produit 3)

La mise en œuvre d'un Fond d'appui aux initiatives locales (FAIL) a constitué une innovation à Diffa. Elle a finalement été assez bien maîtrisée par la commune grâce à l'appui du PACURD, et notamment l'apport de ses deux animatrices. Cette expérimentation vaut plus par les nombreux apprentissages qu'elle a permis d'amorcer que par les effets des microprojets ainsi montés et financés. Ces derniers sont encore trop récents pour pouvoir apprécier leur taux de réussite, mais la réussite de beaucoup d'entre eux semble incertaine.
Il est peu probable que la commune veuille ou puisse reproduire cette expérience sans appuis financiers extérieurs. Les apprentissages qu'elle a suscités risquent de demeurer inachevés et sous-utilisés.
Ce constat ne remet pas forcément en cause la pertinence de l'outil FAIL mais invite à réinterroger les conditions de son utilisation et les objectifs qui lui sont assignés.

*1.6.1 Malgré quelques difficultés, la mise en place du FAIL a suscité de nombreux apprentissages, dont la valorisation n'est cependant pas acquise*

▷ Une innovation finalement maîtrisée grâce à l'appui du PACURD et qui a permis de nombreux apprentissages

La mise en place d'un fonds d'appui aux initiatives locales a constitué une innovation à Diffa. Ses différentes étapes (l'information et les formations préalables, la collecte puis la sélection des idées de projets, l'élaboration puis la sélection des dossiers de microprojets, enfin la mise en œuvre de ces derniers) ont mobilisé de nombreux acteurs. Ses deux cycles successifs, 2007-2008 et 2008-2009, ont suscité de nombreux apprentissages. La mairie et le PACURD ont su tirer un certain nombre de leçons d'un cycle sur l'autre, en ajustant légèrement le code de financement initial et en modifiant la procédure d'appui à l'élaboration des dossiers de microprojets. Au final, 38 microprojets ont été financés pour un montant d'environ 62 millions de CFA (cf. tableau 8 ci-après).

Cet apprentissage n'est pas le moindre résultat du FAIL. Il est en grande partie le fruit de l'appui apporté par le PACURD, notamment grâce au savoir-faire et à la motivation de ses deux animatrices.

▷ Une mise en œuvre perturbée par une mise à disposition tardive des fonds

La mise en œuvre du FAIL aurait sans doute été plus instructive et mieux maîtrisée si elle avait pu s'étaler sur une période plus longue. Mais la mairie et l'UGP ont prudemment préféré attendre la mise en place des fonds avant de lancer l'opération qui n'est malheureusement intervenue qu'à l'été 2007.

Les premières formations préparatoires au lancement du FAIL n'ont pu avoir lieu qu'en novembre. Destinées aux membres du COFIL (le Comité de financement des initiatives locales), du conseil municipal et des bureaux des CLD et CLQ, elles constituent la première étape d'un processus inévitablement long et complexe compte tenu de sa nouveauté. La sélection et la décision de financement des microprojets par le conseil municipal n'ont pu intervenir qu'en août 2008 et en juillet 2009 pour les deux cycles du FAIL. Ce retard n'a pas facilité les synergies entre les actions de formation du volet « renforcement de capacités » et l'accompagnement des porteurs des microprojets. Au final le PACURD a eu peu de temps pour apporter un appui « ex-post » à ces derniers. Tous les microprojets du deuxième cycle n'étaient pas encore achevés lors de la mission d'évaluation.

▷ Des enseignements et des apprentissages qui risquent de rester sous-valorisés

Cette mise en œuvre trop hâtive n'a sans doute pas permis à tous les acteurs de valoriser les acquis de cette expérience. Les leçons, qui auraient pu en être tirées, auraient mérité d'être plus explicitement formulées, puis mieux capitalisées. Le FAIL permet d'apporter un appui aux initiatives locales à partir du budget municipal. Cette innovation concrétise l'approche originale du FENU qui tente de lier « appui à institution communale » et « renforcement des capacités des acteurs de la société civile ». Ce lien représente un enjeu fort, non seulement en termes de développement local mais aussi d'ancrage des nouvelles collectivités locales.

Or l'expérience de Diffa laisse penser que les réflexions pour la mise au point de cet outil mériteraient d'être poursuivies. Celles-ci pourraient notamment porter sur :

- la composition et le fonctionnement du COFIL : ce comité joue un rôle « politique », il réunit les représentants des CLD et CLQ et assure la transparence et l'équilibre territorial des décisions. Il joue aussi un rôle « technique », les cadres des STD éclairent les décisions en appréciant les qualités « techniques » des dossiers (pertinence, faisabilité, probable efficacité et efficience). Ces deux rôles, l'un et l'autre indispensables, ne semblent pas toujours faciles à concilier ;
- la nature des microprojets éligibles : selon le contexte local et les contraintes institutionnelles du projet d'appui, tous les types de microprojets ne sont pas également pertinents (cf. ci-après) ;
- les modalités d'accompagnement des organisations de base et des cadres de concertation locaux (ici les CLD et CLQ) : cet accompagnement doit concilier responsabilisation des acteurs locaux, respect des contraintes de calendrier, de budget et de moyens. Il doit prendre en compte l'inégale capacité des ressources humaines locales.

On peut craindre par ailleurs que cette expérience reste sans suite à Diffa. Les ressources propres de la municipalité ne lui permettront probablement pas de prolonger le FAIL au-delà du PACURD. Elle a d'autres priorités. Au-delà du coût des microprojets, la mise en œuvre du fonds demanderait vraisemblablement des moyens d'accompagnement assez importants.

*1.6.2 Des microprojets inégalement réussis*

▷ Quatre grandes familles de microprojets

La majorité des 38 microprojets financés par le FAIL ont concerné quatre grands domaines : le développement d'activités économiques (47 % des projets, 39 % des fonds engagés), l'hygiène et la salubrité (21 % des projets, 27 % des fonds), l'environnement (21 et 22 %), le développement agricole (8 et 10 %).

La plupart des microprojets destinés à favoriser le développement d'activités économiques sont des projets de formation parfois accompagnés de la dotation d'équipements nécessaires à ces dernières ou à leur valorisation. Dans le domaine de l'assainissement, ils ont consisté majoritairement en aménagement de dépotoirs et fournitures de petits équipements pour le ramassage des ordures. Les projets environnementaux sont des projets de plantation ou d'aménagement d'espace public.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, sur ces 38 projets, 13 (34 %) ont bénéficié à des femmes et 4 (8 %) à des jeunes. Ces projets ont bénéficié de 32 % et 7 % des fonds du FAIL.

***Tableau 8 : Détail des microprojets financés par le FAIL***

| Secteur et type de microprojet | Nb microprojets | CLQ/CLD | Montants (million CFA) |
|---|---|---|---|

| | FAIL | total | Femme | jeune | | Total | Femme | Jeune |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Equipement et service/hygiène et salubrité** | 07/08 | 7 | | | Château, Festival, Affounouri, Koursari, Administratif, Diffa-Koura, Sabon carré | 14,4 | | |
| **Renforcement de capacités (équipement)/activité économique** | 07/08 | 5 | 3 | *1* | Afounori, Afounori, Château, Diffa Koura, Lada | 7,0 | 4,2 | 1,3 |
| | 08/09 | 13 | 8 | 2 | Diffa Koura (2), Bagara (2), Affounouri, Administratif, Château, Kangouri N'Goui, Malloumdi, Sabon carré, Festival, Boulangou Yaskou | 17, 2 | *11,4* | 3 |
| **Aménagement agricole** | 07/08 | 2 | 1 | | Kayowa, Bagara | 4,0 | 2,4 | |
| | 08/09 | 1 | 1 | | Bagara | 2,2 | 2,2 | |
| **Environnement** | 07/08 | 4 | | | Ligaridi, Koursari, Blangou Yaskou, Kangouri | 5,8 | | |
| | 08/09 | 4 | | | Affounouri, Diffa Koura, Boulangou Yaskou, Boulangou Yaskou, | 7,6 | | |
| **Equipement et service/Santé** | 08/09 | 1 | | | Malloumdi | 1,7 | | |
| **Formation/Hygiène salubrité** | 08/09 | 1 | | | Diffa Koura | 2,1 | | |
| **Total 1er cycle** | | 18 | 9 | 2 | | 31,3 | 6,6 | 1,3 |
| **Total 2ème cycle** | | 20 | 4 | 1 | | 30,8 | 13.6 | 3 |
| **Total FAIL** | | **38** | **13** | **3** | | **62,1** | **19,6** | **4,3** |

▷ Des projets trop récents pour être correctement évalués, mais déjà quelques échecs apparents

Il est difficile d'évaluer les effets de ces microprojets si peu de temps après leur réalisation.

- Il apparaît déjà que ceux qui devaient contribuer à l'enlèvement des ordures ménagères dans l'agglomération urbaine ont échoué. Ils s'attaquaient à un problème trop complexe pour être résolu par une somme de microprojets. Le vidage des dépotoirs de quartier n'était pas suffisamment anticipé. Le ramassage des ordures dans les quartiers demande une organisation difficilement durable sans appuis extérieurs.
- Le pronostic sur l'exploitation durable des deux aménagements agricoles est très réservé.
- Il est trop tôt pour se prononcer sur les projets d'environnement, les plantations sont encore trop jeunes. Le caractère démonstratif de certains d'entre eux ne peut évidemment pas être apprécié.
- Les formations aux activités économiques, plus faciles à mettre en œuvre, organisées souvent sur des thèmes pertinents, semblent plus réussies. Mais leur impact dépendra en partie de l'accompagnement apporté aux personnes formées pour leur permettre de concrétiser leurs acquis.

### *1.6.3 Un mode d'emploi qui aurait peut-être pu être plus précis*

Ces résultats mitigés ne remettent en cause ni le bien-fondé de l'outil FAIL, ni la qualité du travail fourni par l'équipe du PACURD. Ils soulignent les limites structurelles de l'approche par microprojets. Ils invitent peut-être à s'interroger sur le mode d'emploi de cet outil et sur le code de financement adopté par le PACURD.

▷ Une gamme de microprojets éligibles plus restreinte limiterait certes la portée de l'outil, mais améliorerait sans doute son efficacité

La gamme des projets éligibles au FAIL proposée par le Prodoc du PACURD, puis par le code de financement est très large. Elle définit plutôt des domaines d'intervention que des types de projets. Elle inclut au départ les activités génératrices de revenus qui ne seront finalement pas retenues.

Une gamme plus étroite et plus précise brime l'expression de la demande des populations. Mais elle simplifie beaucoup le processus d'accompagnement et de sélection des projets. On peut se demander si un éventail moins ouvert de types de projet n'aurait pas été mieux adapté à des cycles de mise en œuvre aussi courts et à des capacités d'accompagnement initialement peu expérimentées (en dehors des deux animatrices du PACURD). Cette gamme aurait pu ensuite s'élargir au fur et à mesure de la plus grande maîtrise de l'outil financier et du développement des capacités locales d'accompagnement.

▷ Le rôle des différents acteurs mériterait sans doute d'être plus clairement défini

L'élaboration et la mise en œuvre des projets financés par le FAIL ont mobilisé quatre groupes d'acteurs :

- les groupes de base censés les porter ;
- les CLD et les CLQ qui assuraient un rôle d'intermédiaire entre ces groupes et la mairie ;
- les ONG, les consultants, parfois les services techniques qui devaient apporter un appui aux précédents ;
- les services de la mairie chargés de l'organisation et de la supervision de l'ensemble et parfois de l'achat et de la livraison des équipements et des services nécessaires à la réalisation des microprojets.

Le rôle de ces quatre groupes ne semble pas toujours très clairement défini ou compris. Ils varient d'un projet à l'autre. Les groupes de base apparaissent parfois comme des bénéficiaires passifs, récipiendaires de microprojets à l'élaboration desquels ils n'ont guère participé. Ce sont alors les CLD et CLQ qui ont été « les moteurs de ces projets ». Les organismes d'appui se positionnent parfois plus comme des prestataires de la mairie chargés d'écrire un projet identifié par les CLD et CLQ que comme des accompagnateurs des porteurs de projets.

Cette apparente confusion n'est pas anormale au début d'un processus d'apprentissage. Le rôle de ces différents protagonistes a évolué d'un cycle à l'autre. Mais elle invite peut-être à mieux préciser les modes d'intervention du fonds. Concilier maîtrise d'ouvrage communale et appui financier aux initiatives de base ne va pas toujours de soi, surtout quand il s'agit d'initiatives économiques.

## 1.7 L'installation d'une nouvelle institution de microfinance bénéfique aux habitantes de Diffa et au développement de leurs activités (produit 7)

> Le changement de stratégie du volet « finance inclusive » du PACURD impulsé par le FENU s'est concrétisé par un accord entre la commune de Diffa et une IMF d'envergure nationale, ASUSU CIIGABA. En contrepartie d'une participation financière de la commune, prélevée sur les fonds du PACURD, l'IMF a ouvert une antenne à Diffa. Près de 3 000 personnes, en majorité des femmes, ont ainsi déjà bénéficié de ses services.
> Le deuxième volet de cette stratégie qui prévoyait de renforcer les capacités et la concertation de l'ensemble des acteurs de la commune concernée par le développement local du secteur n'a finalement pas été mis en œuvre.

### *1.7.1 Un changement de stratégie pertinent mais tardif a suscité quelques difficultés*

▷ Une décision prise à mi-projet sous l'impulsion du FENU

Initialement, la composante microfinance du PACURD visait à structurer et à accroître l'offre d'intermédiation financière à Diffa via quatre produits. Elle devait contribuer d'abord à accroître la demande solvable de produits financiers, puis à aider les élus à déterminer les activités économiques finançables par subvention ou par crédit, ensuite à renforcer les capacités des opérateurs professionnels locaux, et enfin à initier un mouvement volontaire de structuration en réseau des différents opérateurs de microfinance de la région.

Les activités prévues étaient essentiellement des études, des formations et des ateliers de concertation dont le coût était évalué aux environs de 85 millions de francs CFA.

Cette stratégie n'a pas été immédiatement mise en œuvre. Elle a été remise en cause en novembre 2006 par une mission du FENU. Celui-ci a proposé de nouvelles orientations, qui, ,approuvées par le comité de pilotage du projet en février 2007, se sont traduites, un mois plus tard, par un nouveau Prodoc spécifique à cette composante.

Cette dernière vise désormais deux objectifs spécifiques : l'implantation d'une institution de microfinance d'envergure nationale dans la commune et le renforcement du dispositif institutionnel local grâce à une concertation permanente. Son coût d'environ 108 millions de CFA (85 millions pour le premier objectif, 23 pour le second) devait être couvert par le budget initial de la composante (85 millions) et par un prélèvement de 23 millions sur le FAIL. Le changement des modalités de financement des AGR (initialement prévu par subvention et désormais assuré par le crédit) justifie ce prélèvement. L'institution de microfinance invitée à s'installer dans la région est déjà désignée. Il s'agit de l'institution nigérienne de microfinance ASUSU CIIGABA.

▷ Une réorientation tardive à l'origine de quelques difficultés

Cette réorientation apparaît pertinente. Elle est conforme avec la stratégie nationale de microfinance du Niger[43]. Mais la façon dont elle intervient suscite quelques tensions parmi les parties prenantes du projet :

- la Coopération française qui ne participe pas aux comités de pilotage à Diffa regrette d'être mise devant le fait accompli. Elle conteste la réallocation de sa subvention. A l'été 2007, lors de l'évaluation à mi-parcours, la question du financement de l'ensemble de la composante n'apparaît pas réglée. Les fonds prévus pour favoriser l'implantation d'ASUSU CIIGABA ne seront finalement débloqués qu'en septembre 2007 ;
- pour hâter la mise en œuvre de la composante, la convention prévue entre la mairie de Diffa et ASUSU CIIGABA intervient rapidement. Elle est signée dès avril 2007. La commune prévoit de verser une subvention de 10 millions de CFA à l'IMF et de mettre à sa disposition pendant trois ans une ligne de crédit de 75 millions. L'IMF s'engage à n'utiliser ces moyens que pour développer durablement son activité au bénéfice des populations de Diffa exerçant des activités génératrices de revenus. Mais cette convention n'est pas suffisamment explicite, ni peut-être accompagnée des explications suffisantes. Elle est à l'origine d'incompréhensions initiales qui seront aplanies par la suite ;
- la mutuelle N'Gada, institution de microfinance de plus petite dimension, présente depuis de longues années à Diffa, accepte mal la décision de favoriser la venue d'ASUSU CIIGABA. Elle rechigne à participer aux concertations prévues dans le cadre du deuxième objectif de la composante. Son blocage et la non-finalisation du montage financier proposé

[43] Celle-ci, adoptée par le décret n° 2004/081/PRN/MEF du 9 mars 2004, incite les projets à volet crédit à adopter ses principes directeurs et « confier toute activité de crédit » à un opérateur spécialisé.

se conjuguent. Finalement, les activités programmées pour améliorer le cadre institutionnel local et le dialogue entre acteurs n'ont pas été mises en œuvre.

On peut se demander pourquoi cette réorientation est intervenue si tardivement. La stratégie nationale de microfinance au Niger dans laquelle s'inscrit la stratégie globale du FENU pour l'est du Niger (Nguimi et Diffa) date de mars 2004. La situation du secteur à Diffa n'avait guère évolué dans l'année qui a précédé le démarrage du projet.

*1.7.2 L'implantation d'ASUSU CIIGABA a permis d'accroître l'accès des populations et notamment des femmes au microcrédit. Cette implantation devrait être durable*

▷ Le développement de l'accès au crédit à Diffa a particulièrement bénéficié aux femmes

Depuis l'ouverture de son agence de Diffa, les activités d'ASUSU CIIGABA ont connu une croissance rapide. L'IMF intervient aujourd'hui dans le cadre du PACURD dans les six quartiers et les vingt et un villages de la commune et, sur fonds propres, dans onze autres localités périphériques. Conformément à sa stratégie habituelle, sa clientèle est constituée principalement de groupements féminins, des associations d'épargne crédit (AEC) dont elle a accompagné la création ou des groupes tontiniers Mata Masu Dubara (MMD) préexistant à son action, appuyée antérieurement par l'ONG Care.

Le tableau 9 ci-dessous retrace la progression de cette clientèle pour la zone de Diffa (la communauté urbaine et sa périphérie).

***Tableau 9 : Evolution de la clientèle d'ASUSU dans la zone de Diffa***

| | Octobre 07 | Octobre 08 | Octobre 09 |
|---|---|---|---|
| Association d'épargne et de crédit (AEC) | 17 | 86 | 119 |
| Groupement Mata Masu Dubara (MMD) | 26 | 43 | 41 |
| Personnes morales | 0 | 1 | 3 |
| Clients individuels | 13 | 56 | 100 |
| Nombre total de clients hommes | 128 | 844 | 967 |
| Nombre total de clientes femmes | 713 | 1518 | 1879 |
| Total hommes et femmes | 841 | 2362 | 2846 |
| % femmes | 85 % | 64 % | 66 % |

L'encours des crédits accordés par ASUSU sur la seule commune de Diffa a connu une progression analogue. Il a été multiplié par 5,2 en deux ans passant de 15,9 millions de francs CFA (pour 724 clients) en octobre 2007, à 82,1 en octobre 2009 (pour 1 686 client) en octobre.

Le total des crédits décaissés sur la période atteint 319 267 000 francs CFA, soit, par rapport au montant initial de la ligne de crédit (75 millions), un coefficient multiplicateur de 4,25 qui dépasse les attentes initiales.

La collecte de l'épargne s'est également fortement développée sur la période. Son encours atteint 37 millions de CFA en octobre 2009.

▷ Des clients globalement satisfaits

Le PACURD a commandité une étude pour apprécier le degré de satisfaction des clients d'ASUSU[44]. Ainsi, 508 clients de l'IMF ont été interrogés. Ils se sont déclarés en majorité très satisfaits (61,6 %) ou moyennement satisfaits (28,4 %). Selon cette étude, le crédit permet la croissance et l'évolution des activités économiques des bénéficiaires. Il renforce l'autonomie économique et sociale des femmes. Il est parfois un facteur de désengagement de crédits informels onéreux. Il contribue à la sécurité alimentaire. Ces motifs de satisfaction n'empêchent pas les clients d'ASUSU de souhaiter une évolution de son offre de service et de réclamer des crédits de plus longue durée, avec des plafonds plus élevés, des coûts moindres et des délais d'attente plus courts.

Les réunions organisées durant la mission avec des groupes de femmes bénéficiaires confirment à la fois cette satisfaction et ces revendications.

▷ Une implantation et un service très probablement durable

Selon ASUSU, Diffa n'est pas une région difficile. Trop de projets y ont distribué des crédits inconsidérément, sans vraiment exiger leur remboursement. Les activités économiques y sont fortement dépendantes des fluctuations des cours entre le naira (la monnaie nigériane) et le franc CFA. Malgré ces handicaps, l'offre de services d'ASUSU devrait être durable. L'institution de dimension nationale, à la gestion réputée rigoureuse, apparaît solide. L'évolution institutionnelle qu'elle a amorcée devrait contribuer à renforcer ses capacités de financement. Ses activités connaissent un développement rapide. Son plan d'extension géographique incluait Diffa avant qu'elle ne soit sollicitée par le PACURD. Le projet aura sans doute contribué à hâter sa venue.

*1.7.3 La relance des actions de renforcement institutionnel prévues mais non mises en œuvre serait utile pour l'avenir de la microfinance à Diffa*

Le deuxième volet de la composante microfinance prévu dans le document de mars 2007 n'a finalement pas été mis en œuvre, ni les actions de renforcement de capacité, ni l'appui à la concertation entre acteurs. Celle-ci aurait peut-être permis une meilleure identification des enjeux spécifiques au développement de la microfinance dans la région et facilité la préparation du renouvellement de la convention signée entre la mairie et ASUSU CIIGABA. Ce renouvellement, s'il est accompagné, pourrait être une occasion pour relancer la concertation qui n'a pas eu lieu.

▷ Le renouvellement de la convention entre la mairie de Diffa et ASUSU CIIGABA. Des enjeux plus en termes d'innovation que de consolidation des acquis

Les malentendus initiaux entre les deux partenaires ont été dissipés. Le dialogue entre la directrice d'ASUSU CIIGABA et le maire de Diffa lors de la restitution de cette évaluation en témoigne. La poursuite de leur collaboration à la fin du PACURD ne devrait donc pas poser de problème majeur. Le renouvellement de la convention qui les lie, début avril 2010, ne remettra pas en cause la présence de l'IMF à Diffa, bien décidée à continuer d'y développer ses activités[45].

[44] « Etude de satisfaction des clients pour l'amélioration des produits d'ASUSU CIIGABA dans la région de Diffa », Harouna Mahamadou, juillet 2008, 29 pages sans les annexes.

[45] Elle tient évidemment au maintien de la ligne de crédit mise à sa disposition par la mairie en 2007. Mais ce n'est peut-être plus un enjeu majeur pour elle. Cette ligne représentait en janvier 2009 moins de 10 % de l'ensemble des lignes de crédit mises à sa disposition par ses partenaires financiers. Selon l'« Audit d'ASUSU CIIGABA Diffa Fonds FENU/MAE/DCT », réalisé à la demande du PACURD en janvier 2009..Ces ressources s'élevaient alors à plus de 820 millions de CFA. L'IMF a depuis développé ses capacités de refinancement.

Les enjeux de ce renouvellement se posent plus en termes d'innovation : quels services une IMF peut-elle proposer à une collectivité locale ? Comment peut-elle prendre en compte les spécificités d'un territoire pour contribuer à son développement économique ? Une collectivité locale peut-elle influencer la stratégie locale d'une IMF tout en respectant son autonomie ? Comment ? Pour quels objectifs ?

L'intervention du PACURD a créé la situation qui permet à une IMF comme ASUSU CIIGABA et à une commune de taille moyenne comme Diffa de se poser ces questions. Ce n'est peut-être pas le moindre acquis de sa composante microfinance. Ce résultat devrait inciter le FENU « à rester en jeu » pour, si possible, accompagner le futur dialogue entre les deux partenaires et idéalement tenter de relancer la concertation qui n'a pas pu avoir lieu.

▷ La concertation initialement prévue mériterait d'être relancée en amont des futures négociations entre la mairie et ASUSU CIIGABA

Cette concertation pourrait notamment prendre en considération :

- les demandes locales pour des produits financiers spécifiques, notamment celles rapportées par l'étude de satisfaction citée ci-dessus (crédit de campagne, intrants et main- d'œuvre agricole, les crédits warrantés pour le poivron et le riz, le financement de banques céréalières) ;
- les problèmes posés par les crédits consentis par certains projets sur la zone, notamment par le Programme spécial du président de la République : ils peuvent influencer le contexte local de la microfinance ;
- les recommandations de la stratégie nationale de microfinance du Niger : elle préconise l'organisation de concertations régionales sous l'égide des points focaux de l'Association nigérienne des institutions professionnelles de microfinance, l'ANIP MF.

Une telle concertation ne peut avoir lieu sans la participation active de la mutuelle N'Gada. Cette mutuelle, active depuis 1996, est le point focal de l'ANIP MF dans la région. Elle a mal compris le rôle joué par la mairie dans l'arrivée d'ASUSU CIIGABA, d'abord perçue comme une concurrente. Compte tenu de cette tension initiale, la concertation souhaitée se mettra difficilement en place sans l'intervention d'un médiateur.

## 1.8 Des acquis qui contribuent à la politique nationale de décentralisation (produit 4)

> La démonstration de la fiabilité du circuit du Trésor est l'acquis du PACURD le plus valorisé par les pouvoirs publics via une politique dynamique de communication et de capitalisation.
> Le projet, grâce notamment à son montage institutionnel (un comité de pilotage décentralisé, un comité de concertation en capitale sous la présidence du HCME), a par ailleurs contribué, de façon moins démonstrative, aux réflexions en cours qui entourent la préparation des prochaines réformes de décentralisation (la mise en place d'un dispositif d'appui national aux collectivités locales, la poursuite et l'ajustement des transferts de compétences… )

### *1.8.1 Les principaux acquis du projet du point de vue des pouvoirs publics*

▷ Un acquis essentiel aux yeux des interlocuteurs publics : le bon fonctionnement du circuit du Trésor.

Comme indiqué ci-dessus (cf. page 32), l'apport essentiel du projet PACURD à la politique nationale de décentralisation est la démonstration du bon fonctionnement du circuit du Trésor. Cette démonstration est perçue comme une contribution importante à l'approche programme prônée par

l'Etat et les bailleurs de fonds en application de la Déclaration de Paris. Ce succès a été particulièrement mis en exergue dans les documents écrits et audiovisuels produits par le PACURD et lors des ateliers de capitalisation organisés en 2009.

▷ Un intérêt marqué par l'expérimentation des CLD et des CLQ

A un degré moindre, l'expérimentation des CLD et CLQ poursuivie par le PACURD à la suite des PADL de Mayahi et N'Guimi suscite un réel intérêt. Celui-ci est sans doute lié aux débats en cours sur l'opportunité de donner une existence légale à de telles instances ou autres structures de niveau infra-communal.

De ce point de vue, les leçons issues de l'expérience des CLD et CLQ devraient prendre en compte l'évolution de ces instances dans la durée. Les projets qui ont contribué à leur émergence leur ont permis d'assumer des rôles particuliers le temps de leur mise en œuvre, dans le cadre de la mobilisation d'appuis financiers non reproductibles. Comment évoluent la crédibilité et le dynamisme de ces comités quand ils ne peuvent plus s'adosser à de tels rôles ?

▷ Un projet globalement apprécié par les pouvoirs publics, notamment pour sa contribution indirecte aux réflexions sur les réformes de décentralisations en cours

Dans une note d'observation rédigée après la remise de la version provisoire de ce rapport, le HCME souligne d'autre part les acquis que constituent également la mise au point du code de financement du FILD, la démonstration de l'efficacité de la maîtrise d'ouvrage communale et l'expérimentation de la base de données communale et du SAFIC.

Le Haut Commissariat insiste par ailleurs sur le caractère innovant du montage institutionnel du projet qui prévoyait la décentralisation de son comité de pilotage à Diffa et plaçait cette instance sous la présidence du préfet. « Cette expérience novatrice, écrit-il, a permis de palper – dans la réalité – les difficultés liées à l'opérationnalisation du transfert de compétences ».

Elle s'est ainsi inscrite dans les réflexions préparatoires aux réformes en cours, sur des sujets tels que la mise en place d'un dispositif d'accompagnement technique et financier de collectivité locale par l'Etat ou l'opérationnalisation du transfert des compétences aux collectivités locales.

*1.8.2 Un effort effectif de communication, mais une conception de la capitalisation un peu étroite pour un projet pilote*

▷ Un effort effectif de communication

L'action du PACURD en matière de communication a été importante et continue tout au long du projet : création d'un logo et de supports, publication de brochures, couverture médiatique, production d'un film documentaire, organisation de forums en dehors de Diffa.

Localement le projet a également fait un effort d'information et de dialogue avec les forces vives de la commune (ateliers de lancement et de restitution des principales activités… dont les évaluations) et des populations (organisation de caravanes).

▷ Une conception de la capitalisation très axée sur la valorisation des principaux acquis

La capitalisation du PACURD semble s'être limitée pour l'essentiel à ses actions de communication et de mise en débat de ses réussites essentielles. Cette orientation est légitime au regard des priorités des pouvoirs publics et du FENU. Mais, compte tenu de son caractère pilote, le projet aurait sans doute mérité une autre démarche de capitalisation plus complète, plus contradictoire et plus ambitieuse. L'analyse rétrospective des autres « résultats » du projet, moins exemplaires, et moins directement reproductibles, aurait pu être également riche d'enseignements pour de futurs programmes d'appui aux collectivités locales.

Tirer les leçons d'un projet, ou faire connaître ses réussites sont deux exercices différents. Le premier, qui demande une approche spécifique, devrait être plus souvent un exercice collectif conduit à plusieurs projets, surtout quand il s'agit de contribuer à éclairer un processus de décentralisation et de déconcentration.

*183 Une contribution à la politique de décentralisation facilitée par le comité de concertation sous la tutelle du HCME*

▷ Le comité de concertation, une innovation cohérente avec la fonction pilote du projet

L'organisation de la supervision et du pilotage du PACURD était originale. Elle associait un comité de pilotage régional présidé par le préfet de Diffa et un comité de concertation réunissant la plupart des partenaires institutionnels à Niamey et placé sous la tutelle du HCME. Comme le souligne l'évaluation à mi-parcours, il aurait peut-être fallu préciser mieux le rôle et les prérogatives de ces deux instances ainsi que les mécanismes de prise de décisions stratégiques. Mais globalement le distinguo « pilotage »/« concertation » apparaît avoir assez bien fonctionné, entre autres parce que le préfet, le maire de Diffa et le coordinateur du PACURD participaient aussi au comité de concertation de Niamey. Ce comité était sous la tutelle d'une structure transversale, le Haut Commissariat à la modernisation de l'Etat. Le HCME avait effectivement les moyens, sur le budget du projet, d'assumer son rôle et d'effectuer des missions de supervision sur le terrain. Il aurait, en plus, fallu que les représentants des bailleurs de fonds puissent participer régulièrement aux réunions du comité de pilotage de Diffa, ce qui n'a pas pu être le cas.

Le comité de concertation (qui aurait peut-être pu associer quelques personnes supplémentaires) a permis un suivi et une mise en débat régulière du projet par les représentants des principaux acteurs institutionnels de la décentralisation. Il a ainsi contribué à inscrire le projet dans une réflexion plus globale.

# 2. Les facteurs déterminant la mise en œuvre et l'atteinte des résultats

## 2.1 Les facteurs externes

▷ 2.1.1 Contexte local : la qualité de l'équipe municipale

Le contexte local joue un rôle important dans la réussite d'un projet d'appui, tel que le PACURD. La qualité de l'équipe municipale de Diffa, notamment le dynamisme du maire et l'expérience du secrétaire municipal, ont largement contribué au bon fonctionnement de l'institution municipale et aux progrès réalisés durant la période de mise en œuvre du projet. La municipalité a su valoriser ses atouts, sa fonction de capitale régionale, l'importance de ses marchés et la présence d'acteurs locaux compétents.

Le projet, démarré à la fin de la première année de la mandature, a bénéficié de la stabilité de l'équipe municipale. Sauf très récemment, cette stabilité a prévalu sur l'âpreté du climat politique local.

A contrario cette âpreté n'a pas facilité le bon fonctionnement des instances municipales. Les tensions politiciennes ont ainsi contribué à la faible fonctionnalité de la commission programmation et budget (CPB) et à l'inaction du comité d'arbitrage et d'évaluation des performances (CAEP).

D'autres facteurs locaux ont marqué la mise en œuvre du PACURD sans qu'ils puissent être clairement qualifiés de facteurs de réussite ou d'échec. La présence de nombreux projets depuis plusieurs années à Diffa a eu des effets négatifs (la « culture du per diem », des pratiques de non-

remboursement des crédits…) et positifs (le renforcement des capacités des acteurs locaux, un assez bon niveau d'équipement au regard d'autres communes).

▷ 2.1.2 Un contexte national : la volonté politique de réussir un projet pilote

Le projet s'est déroulé dans un contexte politique globalement favorable marqué jusqu'à ces derniers mois par une certaine stabilité institutionnelle et une volonté politique affirmée en faveur de la décentralisation. Les tensions politiques intervenues récemment font, peut-être, peser un doute sur le rythme des réformes à venir, mais elles n'ont eu aucune incidence sur le les derniers mois du projet.

Le caractère pilote du PACURD et l'importance que lui ont accordée le HCME et la DGATCL[46] ont sûrement contribué à son bon déroulement. Le versement rapide de la contribution de l'Etat au Fonds d'investissement local de Diffa (FILD), dès le début du projet, témoigne de l'engagement des pouvoir publics pour la réussite du projet.

Le projet s'est par ailleurs heurté aux difficultés communes à tous les projets d'appui à la communalisation au Niger, notamment l'inexpérience et le faible niveau de formation de base des élus, la nouveauté de la réforme qui remet en cause les habitudes des services techniques déconcentrés de l'Etat, les imperfections d'un cadre réglementaire appelé à évoluer.

## 2.2 Facteurs internes

*2.2.1 Les facteurs liés à la conception et à l'approche du projet*

▷ Une approche globalement cohérente mais une conception opérationnelle perfectible

L'approche globale de l'appui communal développée par le PACURD est pertinente et cohérente. Mais sa conception opérationnelle initiale apparaît perfectible. Les axes stratégiques proposés dans le document du projet apparaissent insuffisamment hiérarchisés. Son cadre logique, élaboré de façon très normative[47], aurait mérité d'être plus finement adapté au contexte spécifique de la commune de Diffa. Son objectif spécifique aurait pu être rédigé de façon plus explicite, ses effets attendus plus détaillés et ses différents indicateurs plus cohérents avec cet objectif et ces effets. Les limites de ce cadre logique contribuent à celles des dispositifs de programmation et de suivi-évaluation du projet qui sont évoquées par ailleurs dans ce rapport.

▷ Un ajustement pertinent mais tardif de la stratégie du volet microfinance

Le premier document de projet ne prévoyait pas de favoriser l'installation d'une institution de microfinance à Diffa. Cet objectif, pertinent, est au centre de la nouvelle stratégie décidée par le FENU au premier trimestre 2007. Ce changement, justifié mais tardif, a suscité une certaine précipitation et quelques incompréhensions. Celles-ci expliquent la non-réalisation d'une partie des actions prévues. Aucun élément lié au contexte local ou national ne permet de comprendre pourquoi cet ajustement n'est pas intervenu plus tôt[48].

▷ Un projet trop court, limité à une seule commune

[46] HCME : Haut Commissariat à la modernisation de l'Etat, DGATCT : Direction générale de l'administration territoriale et des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité publique et de la Décentralisation.

[47] Les cadres logiques du PACA et du PACURD sont presque semblables alors qu'ils interviennent dans des contextes très différents.

[48] La nouvelle stratégie nationale pour la microfinance au Niger avait été adoptée au premier trimestre 2004.

La durée du projet initialement prévue apparaît bien courte au regard de ses ambitions et de ses contraintes appliquées à une municipalité naissante. Une sortie de projet progressive anticipée dès sa conception aurait peut-être atténué cet inconvénient et permis de mieux maîtriser la fin du PACURD qui a finalement été prolongé deux fois d'abord jusqu'en juin puis jusqu'en décembre 2009.

Le champ d'intervention du PACURD, limité à une seule commune, a fait controverse :

- certains estiment que la concentration de ses moyens sur la seule commune de Diffa a été un facteur d'efficacité ;
- d'autres, notamment le HCME, pensent qu'un projet « pilote » aurait dû appuyer plusieurs municipalités pour gagner en efficience et aborder des questions clés telles que l'appui aux communes rurales « défavorisées » et l'intercommunalité[49]. L'équipe d'évaluation partage ce deuxième point de vue.

Avant le PACURD, l'expérience du FENU au Niger était essentiellement rurale. L'intervention dans une commune urbaine constituait donc une innovation pour lui et justifiait à ces yeux qu'elle se soit limitée à une seule commune.

▷ Une prise en compte insuffisante de la dimension du « genre »

Le projet a veillé à la représentation des femmes au sein des instances qu'il a mises en place, organisé un certain nombre de formations spécifiques et privilégié les microprojets du FAIL, qui concernaient directement les femmes et les jeunes. Mais cette approche apparaît un peu minimaliste. Elle procède plus d'une attention portée à la participation des femmes au développement telle qu'on la pensait il y a une vingtaine d'années que de l'approche du « genre » telle qu'on la conçoit aujourd'hui[50].

*2.2.2 Les facteurs liés au choix de méthodes et aux outils*

▷ L'utilisation du « faire faire »

La méthode choisie par le PACURD, celle du faire faire, était cohérente avec ses objectifs de renforcement des capacités des acteurs locaux. Elle a globalement été mise en œuvre avec le pragmatisme nécessaire, en tenant compte des qualités et des limites des compétences locales et de la nécessité de la continuité de certains appuis. Elle avait peut-être été conçue de façon trop radicale au départ. Le PACURD a eu raison de renforcer son équipe par l'embauche des deux animatrices, qui aurait peut-être dû être prévue dès le départ.

*2.2.3 Les facteurs liés à la mise en œuvre*

▷ Une gamme d'outils perfectibles, notamment pour intervenir en appui à une commune urbaine.

Le PACURD s'est appuyé sur les trois outils clés du FENU en matière d'appui communal : le SAFIC, le MIS, l'appui à l'élaboration des PDC et des plans d'investissement. Les deux premiers n'ont finalement pas été très utiles. Pour la mission, mais aussi pour ses interlocuteurs de la mairie, des outils plus simple, fondés sur des approches plus pragmatiques, permettant de passer à l'action plus vite auraient été préférables à ce stade.

[49] De plus, l'appui à plusieurs communes facilite la régulation des tensions entre pourvoyeur et bénéficiaire de l'appui, tensions qui se sont fortement exprimées sur le PACURD en début de projet.

[50] Cf. annexe 1 ci-jointe.

Le premier PDC de la commune, insuffisamment hiérarchisé ne constitue pas encore un outil de planification des infrastructures inter-villageoises et de quartier. Cela semble assez inévitable pout un premier exercice et ne remet pas forcément en cause ni les outils utilisés, ni l'expertise mobilisée. Les améliorations à apporter devraient plutôt viser l'appui à l'actualisation de ces premiers plans.

Ce premier PDC prend peu en compte les infrastructures urbaines de la ville de Diffa. Cette limite est, cette fois, en partie du à l'outil utilisé, trop exclusivement fondé sur des diagnostics participatifs locaux.

Globalement, la mission estime que la démarche d'appui proposée aurait pu être plus attentive à la dimension urbaine de la commune. Elargir la gamme de ses outils d'accompagnement permettrait peut-être au FENU de mieux traiter de cette dimension, encore nouvelle pour lui au Niger[51].

▷ La qualité des ressources humaines, l'expérience acquise grâce au PADL ont été des facteurs de réussite

La réussite du PACURD tient en partie aux qualités de l'équipe de projet et à celles de certains de ses prestataires. Ces qualités proviennent en partie d'expériences acquises sur les PADL de Mayahi[52] et N'Guimi. La continuité de l'approche d'une génération de projets à l'autre a contribué à la maîtrise de la mise en œuvre du PACURD.

▷ Des procédures financières et des outils de suivi peu performants n'ont pas facilité la maîtrise du projet

Les retards intervenus dans la mise à disposition des fonds par les bailleurs ont perturbé la mise en œuvre du PACURD. Régulièrement dénoncés dans les rapports des missions de supervision effectués par le HCME, ils ont abouti à la mise en œuvre tardive et hâtive du FAIL. Ils ont probablement pénalisé l'efficience globale du projet. Sur place, à Niamey, la mission n'a pas pu connaître les sources de ces retards et déterminer s'ils incombaient aux versements des fonds de la Coopération française ou aux procédures de transferts du PNUD et du FENU.

Par ailleurs, les outils de suivi budgétaire ne permettent pas une lecture suffisamment détaillée de l'utilisation des fonds au-delà de l'exécution des PTA. Il n'existe pas de niveaux intermédiaires de lecture entre les sept « grands » produits et les multiples lignes budgétaires qui réunissent parfois des dépenses assez hétérogènes. Ces outils ne facilitent donc pas le suivi du projet et son pilotage.

▷ Une programmation maîtrisée, mais des outils qui ne facilitent pas son pilotage

Le système de programmation détaillée à partir des PTA a contribué à une bonne maîtrise de l'exécution du projet. A l'exception d'un des axes du volet microfinance, le PACURD a effectivement réalisé ce qu'il avait programmé.

---

[51] La démarche d'appui pourrait par exemple :

Proposer d'autres outils, en plus des plans urbains de références, pour aider les communes (souvent en forte croissance) à mieux prendre en compte les questions d'urbanisme.

Elargir ses outils d'appui à la concertation pour associer les acteurs organisés par filière et par profession à l'élaboration des PDC.

Porter une attention accrue à l'appui aux services communaux (cet appui a été efficace à Diffa sur la fonction maîtrise d'ouvrage) et peut-être, pour cela, se doter d'outils de diagnostic organisationnel spécifiquement adaptés.

L'évaluation à mi-parcours soulignait cependant la lourdeur et les inconvénients de cet outil limité à la programmation budgétaire des activités. En effet, il ne favorise pas la mise en perspective et en cohérence des activités, des études et des formations programmées, car il ne fait pas référence à des objectifs intermédiaires précis, identifiés avec les acteurs locaux, clairement formalisés et évaluables.

# 3. Positionnement stratégique et partenariat

## 3.1 Positionnement

▷ La cohérence de la posture d'appui

L'approche du PACURD apparaît cohérente avec ses objectifs et le contexte où il intervient. Il associe appui financier et non financier. Il promeut une conception très globale de l'appui non financier qui vise à la fois la gouvernance de la commune, la participation des populations, le partage d'une « vision » du développement communal, la fonctionnalité de la municipalité et l'efficacité des services municipaux. Le positionnement du projet, en appui à la maîtrise d'ouvrage, respectueux des prérogatives de la commune, est au cœur de cette cohérence d'ensemble.

▷ Une fonction pilote bien conçue

La fonction de « projet pilote » a contribué à la réussite du projet, entre autres, parce qu'elle a été dès le départ assez bien conçue. Ainsi, la tutelle du projet a été assurée par une structure interministérielle, celle-ci étant effectivement dotée des moyens pour assurer un suivi et une supervision de l'action. De plus, un cadre de concertation différent du comité de pilotage a été mis en place et une ligne conséquente de capitalisation a été prévue à son budget.

## 3.2 Partenariat

▷ Localement, la stratégie du faire faire

Rappelée-ci dessus, la posture du « faire faire » adoptée par le projet lui a permis de nouer de nombreux partenariats avec les acteurs locaux de Diffa, STD et ONG, et de faire intervenir les compétences de bureaux d'étude et de consultants nationaux[53] .

▷ Mais peu de relation avec d'autres projets

On peut en revanche regretter que le PACURD n'ait pas développé plus d'échanges et de partenariats avec d'autres projets régionaux ou nationaux d'appui communal et à la décentralisation. Par exemple, il ne semble pas qu'il ait collaboré avec le PADDEN (autre projet soutenu par la Coopération française) pour développer sa composante « renforcement de capacités ».

[53] La mairie a ainsi confié à des ONG ou des consultants locaux l'accompagnement des initiateurs de projets désireux de bénéficier du soutient du FAIL. Le PACURD s'est appuyé sur l'ONG locale ARVER NIYA pour l'organisation de campagne de sensibilisation. Toutes les études commanditées par le projet ont été confiées à des bureaux ou des ONG nationales ou sous-régionales. Le cabinet Assistance Technique et Conseil (ATC) a ainsi conduit l'étude sur la situation de référence de la commune urbaine de Diffa. Le diagnostic participatif et l'élaboration ont été réalisés par l'antenne du BERD (Bureau d'étude et de recherche pour le développement dont le siège est au Burkina) et VND-NUR (Volontaire nigérien pour le développement).

# 4. Leçons

## 4.1 Leçons et réflexions pour l'appui aux communes et la poursuite de la politique de décentralisation

*4.1.1 Des leçons qui peuvent contribuer à la politique nationale de décentralisation*

▷ Une démonstration sur la fiabilité du circuit du Trésor

Le PACURD montre que le circuit du Trésor, adossé à une maîtrise d'ouvrage communale bien maîtrisée, peut répondre aux exigences de fiabilité et de traçabilité des bailleurs de fond. Cette démonstration, déjà évoquée dans ce rapport, était importante dans la perspective d'une extension de l'approche programme prônée par la Déclaration de Paris (cf. plus haut page 32).

▷ L'importance de l'articulation déconcentration/décentralisation (deuxième composante du cadre de politique nationale)

Le PACURD souligne, si besoin en était, que l'amélioration des relations entre commune et services déconcentrés est une des conditions de la réussite des projets d'appui communaux et au-delà des politique de décentralisation. Il rappelle que cette amélioration se heurte encore à de nombreux obstacles : les habitudes (jusqu'en 2005, les STD travaillaient seuls ou avec des projets plus richement dotés que ne le sont les communes), le manque de moyens de certains de ces services, les multiples rôles que les STD doivent ou peuvent assurer vis-à-vis des communes (prestations de conseil et d'expertise techniques, prestations d'appui à la maîtrise d'ouvrage, missions de supervision voire de tutelle), les difficultés d'application du cadre réglementaire qui définit les conditions de mise à disposition des collectivités locales des services techniques décentralisés et qui est difficile à appliquer…

▷ L'importance de mise en cohérence des différentes politiques de développement territorial (troisième composante du cadre de politique nationale)

Les compétences des communes sont très larges. Mais comme le montre l'expérience de Diffa, le territoire de la commune n'est pas un territoire également pertinent pour la mise en œuvre de toutes les politiques sectorielles évoquées dans le PDC (par exemple sur le développement agricole, l'action sur les filières économiques…). La commune ne peut pas intervenir comme maître d'ouvrage sur l'ensemble des politiques. Elle peut parfois davantage favoriser, inciter, cofinancer, s'associer…

L'analyse de l'impact des infrastructures sociales financées par le FDC rappelle que l'amélioration de l'accessibilité et de la qualité des services de base nécessite une bonne articulation entre les politiques communales et les interventions de l'Etat conçues sur des échelles différentes de territoire.

▷ Un plaidoyer et des leçons pour des « projets pilotes » au service d'une politique

Enfin, le PACURD rappelle l'intérêt d'un projet pilote pour éclairer une politique ou tester des solutions innovantes. La perspective du déploiement de l'approche programme et de la mise en place d'agences telles que l'ANFICT ne remet pas en cause l'intérêt de ce type de projet. Les points forts du PACURD en tant que projet pilote (notamment un cadre de concertation, dont la tutelle est assurée par un organisme doté d'une compétence transversale) et ses points faibles (une capitalisation trop exclusivement centrée sur la valorisation des acquis) donnent des indications pour concevoir d'autres projets capables d'assurer effectivement cette fonction « d'éclaireur de politique ».

*4.1.2 Des avancées et des pistes de réflexion pour les projets et les dispositifs d'appui aux communes*

▷ Une contribution pour la conception de ces projets et dispositifs

Les résultats du PACURD apportent une contribution à la conception des dispositifs d'appui communaux.

1. **Associer appui institutionnel et appui financier en respectant les prérogatives de la commune.**
2. **Concevoir l'appui institutionnel comme un appui global qui vise à la fois** :
   - l'amélioration de la gouvernance de la commune (formation des élus, fonctionnement des instances) ;
   - la participation des populations à la gestion communale (la structuration d'une interface mairie/villages et quartiers, la planification participative, l'articulation entre politique communale et initiatives locales, via notamment des outils de financement) ;
   - l'élaboration d'une « vision » du développement communal et la définition de priorités (à travers le PDC et différents outils dits de planification) ;
   - l'efficacité des services municipaux (formation, équipement, appui) ;
   - l'amélioration de la maîtrise fiscale ;
   - le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage communale.
3. **Développer des approches pragmatiques, progressives, spécifiques des caractéristiques des communes visées**[54]

▷ Des réflexions sur les démarches et outils

Le PACURD démontre la pertinence de la « structuration du milieu » et de la mise en place de cadres de concertation qui assurent l'interface entre populations et communes (les CLD et les CLQ). Cela n'apporte cependant pas de réponses définitives à toutes les questions soulevées par la création et l'évolution à venir de ces instances[55]. Le PACURD souligne la nécessité d'un effort continu de formation des élus et des acteurs locaux pour contribuer au renforcement de l'institution municipale et tenir compte des renouvellements électifs. Mais il n'a pas anticipé la façon dont pourraient être organisées ces formations à l'avenir[56].

Il invite à poursuivre la réflexion sur les outils de planifications proposés aux communes, notamment pour tenir compte des spécificités des communes urbaines et mieux accompagner le renouvellement des PDC et, progressivement, leur évolution pour aboutir à des outils de planification plus opérationnels.

[54] Selon la mission, la conception du PACURD et les outils proposés par le FENU n'ont pas assez pris en compte la dimension urbaine de la commune et le fait qu'il s'agissait d'un premier mandat historique.

[55] Comment maintenir leur dynamisme et s'assurer qu'elles endossent ce rôle d'interface sans se substituer aux autres acteurs locaux (chefs de village ou de quartier, organisations de base…) ?

[56] Comment mieux assurer la formation de personnes non alphabétisées ? Comment articuler l'action de projets territoriaux comme le PACURD et le dispositif national désormais assuré par l'ENAM, l'Ecole nationale de l'administration et de la magistrature ?

## 4.2 Leçons et réflexions pour l'approche du FENU

*4.2.1 Des outils et une approche du développement local perfectibles*

▷ La méthode d'appui à l'élaboration de PDC et des PIP, du MIS, du SAFIC

L'approche du FENU est en partie fondée sur un certain nombre d'outils qui ont été développés sur plusieurs terrains. Ces outils n'ont pas tous convaincu la mission d'évaluation du PACURD (cf. ci-dessus paragraphe 2.2.2 page 50). Mais l'analyse d'un seul projet ne permet pas de conclure à leur sujet. Elle peut tout au plus inciter le FENU à se réinterroger.

- Il a été en pointe sur les démarches de planification locale, peut-être devrait-il relancer ses réflexions sur le sujet (notamment sur les processus d'actualisation des PDC, l'adaptation de la démarche en fonction des contextes communaux, les méthodes de priorisation des investissements…).
- La MIS et le SAFIC, sans doute adaptés à des communes expérimentées, apparaissent complexes et exigeants. Des outils moins ambitieux seraient peut-être utiles pour des projets qui appuient des communes émergentes aux capacités encore limitées.

▷ Le FAIL

L'analyse du seul PACURD et les résultats mitigés du FAIL ne permettent pas de conclure sur la pertinence de cet outil ou sur ses nécessaires déclinaisons aux différents types de contextes communaux. Mais ils invitent à poursuivre les réflexions sur cette innovation. Ces réflexions devraient s'appuyer sur la lecture transversale d'un ensemble d'expériences analogues, questionnées à la fois du point de vue de la relation commune/société civile et au regard du rôle des communes en matière de développement économique.

▷ Le rôle des communes en matière de développement économique

Plus globalement le PACURD invite aussi à poursuivre la réflexion sur cette dernière question sur laquelle le FENU est également en pointe.

- Le projet souligne le potentiel mais aussi les limites des fonds d'appui communaux utilisés pour soutenir des microprojets à vocation économique. Il plaide pour de premières utilisations plus ciblées de cet outil
- Le volet microfinance du PACURD a innové dans l'intermédiation entre communes et IMF. Cette expérimentation, lancée un peu hâtivement, aurait mérité d'être accompagnée sur une plus longue durée.
- La situation particulière de Diffa montre l'importance des infrastructures publiques à vocation économique, tout en soulignant que le rôle économique d'une capitale régionale ne se limite pas à l'édification et à la gestion de ces dernières.

▷ L'insuffisante prise en compte de la dimension du genre

La prise en compte de la dimension du genre développée par le PACURD apparaît très minimaliste. La participation des femmes à la gouvernance locale constitue pourtant un enjeu majeur d'abord en termes de justice et d'accès au pouvoir des groupes sociaux marginalisés, mais aussi en matière d'efficacité et de bonne gouvernance. S'il ne l'a pas déjà fait, le FENU devrait donc revoir l'approche du genre de ses projets d'appui communal en faisant preuve de plus de volontarisme et de cohérence.

*4.2.2 Les outils projets « génériques »*

Le PACURD s'est révélé un projet assez difficile à évaluer, faute notamment :

- d'un cadre logique cohérent ;

- d'un dispositif de suivi-évaluation pragmatique, fondé sur un nombre limité d'indicateurs pertinents de résultats et d'effets immédiats ;
- d'un outil de gestion qui permette une analyse budgétaire rétrospective détaillée.

L'absence de ces outils ne facilite pas le pilotage du projet, la mise en place d'outils de programmation adéquats et au final une gestion du projet axée sur les résultats. Il est probable que ces limites sont liées à l'âge du projet, conçu dans les années 2003-2004. La Déclaration de Paris n'avait pas encore été signée et l'accent pas encore mis sur la gestion axée sur les résultats (GAR). Cette hypothèse mériterait peut-être d'être vérifiée.

# 5. Recommandations

## 5.1 Pour l'immédiat après PACURD à Diffa

Dans l'immédiat, un nouveau projet assurant la continuité de l'action du PACURD à Diffa apparaît peu probable. Le FENU et le PNUD se sont déjà engagés dans le projet PADEL dans la région de Maradi. La réforme de la Coopération française limite temporairement la lisibilité de ses perspectives d'action. Plusieurs actions initiées par le projet devraient pourtant connaître une suite. Mais toutes ne pourront pas être soutenues et mises en œuvre par la seule commune.

*Les chantiers inachevés du PACURD*

▷ La bonne fin de l'informatisation des services de la mairie de Diffa

L'informatisation des services de la commune a bénéficié d'un premier appui du PACURD mais elle est restée inachevée[57]. Un incident informatique a endommagé le matériel et rendu inaccessibles un certain nombre de données déjà transférées. La saisie des données de l'état civil est un long travail. La formation des personnels en charge des tâches informatisées doit être poursuivie. La commune devra mener ce plan d'informatisation à son terme, quitte à en revoir l'ambition à la baisse. Il ne serait pas illogique que les partenaires financiers du PACURD puissent accompagner la bonne fin d'une action que le projet a contribué à initier.

▷ La poursuite de la médiation entre ASUSU CIIGABA et la commune de Diffa

La restitution du 10 novembre a montré que les malentendus initiaux entre la mairie de Diffa et l'institution de microfinance ASUSU CIIGABA étaient levés. Si l'un ou l'autre des deux partenaires le souhaite, il pourrait être demandé au FENU de faciliter les discussions à prévoir entre eux avant la fin de la convention d'avril 2007. Cette participation pourrait contribuer aux suites de la réflexion initiée par le PACURD sur les relations entre commune et IMF.

*La poursuite du PACURD lors de la prochaine mandature*

▷ La formation des futurs nouveaux élus

La formation continue des élus, notamment après les prochaines élections locales apparaît un enjeu important pour beaucoup d'interlocuteurs (notamment les élus actuels). Cette action qui pourrait en partie réutiliser les outils du PACURD ne devrait pas être limitée à la seule commune de Diffa. Elle pourrait être pilotée par la DGAT/CL et les autorités départementales et recueillir le soutien

[57] Les services ou les tâches concernées sont l'état civil, les domaines, la documentation, la gestion financière, la gestion des ressources humaines, une base de données « ONG et associations » et la gestion des indicateurs socioéconomiques de la commune (la reprise d'une partie de la base de données MIS).

de plusieurs partenaires techniques et financiers, dont peut-être le PNUD, attachés à l'amélioration de la gouvernance locale.

▷ L'appui à la définition des priorités de la prochaine mandature

Le PACURD n'a pas pu accompagner le renouvellement du PDC ni l'opérationnalisation des conclusions du SAFIC. En début de mandat, la prochaine équipe municipale devra définir ses priorités et relancer la dynamique des CLV, CLD et CLQ. Elle aura sans doute besoin d'un appui extérieur pour l'accompagner dans une actualisation participative de ses documents de planification. Un tel appui ne nécessite pas un « projet » mais un dispositif souple que la DGAT/CT et ses partenaires techniques et financiers pourraient s'efforcer de tester à Diffa où le PACURD a créé des conditions favorables.

▷ La consolidation des capacités de maîtrise d'ouvrage de la commune

La présence de l'ingénieur du PACURD a contribué au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage de la commune. La mairie devra combler le vide créé par son départ à la fin du projet. Elle a déjà cherché à embaucher un cadre qualifié. La mise en œuvre de cette recommandation n'appartient qu'à la mairie de Diffa.

## 5.2 L'après PACURD au Niger

▷ L'éventuelle évolution du concept de « projet pilote » par le HCME

A terme, la mise en place de l'ANFICT devrait remettre en cause le concept des projets d'appui communal classiques ciblés sur une commune ou un ensemble de communes. Les partenaires techniques et financiers du Niger devraient demain être appelés à soutenir globalement l'Agence, son outil financier et ses dispositifs d'appui non financier.

Le concept de projet pilote pourrait cependant garder un intérêt pour expérimenter des outils ou des méthodes ayant vocation à être repris par l'Agence, ou directement mis a disposition des communes. De tels projets pourraient faciliter une transition entre l'approche de projet d'aujourd'hui, et l'approche de programme de demain, à condition d'être conçus en pleine cohérence avec la politique nationale de décentralisation et de déconcentration. Ils devraient alors s'inscrire dans un cadre défini en termes de méthodes et de priorités. Si un tel cadre s'avérait effectivement nécessaire, le HCME serait particulièrement bien placé pour l'élaborer.

▷ Deux pistes de projets

Deux types de projets pilotes, susceptibles à la fois de contribuer aux réflexions sur les réformes de décentralisation et de donner une suite au PACURD, peuvent être évoqués.

Le premier viserait à tester un dispositif d'appui technique intercommunal sur un ensemble de communes limitrophes. Il aurait pour objectif de contribuer à la préfiguration du dispositif national en préparation et à la mise au point d'outils d'intercommunalité.

Le second apporterait un appui à un ensemble de communes urbaines de moyenne dimension (entre 20 000 et 40 000 habitants). Il aurait pour objectif de tester des outils d'appui plus spécifiquement adaptés aux dimensions, au potentiel et aux problèmes spécifiques de ce type de commune dont le développement correspond à un enjeu particulier en termes d'aménagement du territoire.

▷ Développer des capitalisations croisées entre projets différents

Il serait prétentieux de proposer des recommandations de portée générale à l'issue de l'évaluation d'un seul projet, surtout dans un contexte institutionnel en pleine évolution. L'expérience positive

du cadre de concertation, la richesse des leçons qui peuvent être tirées d'un projet tel que le PACURD invite cependant à recommander de multiplier les expériences de capitalisation croisée entre différents projets d'appui communal. De tels exercices sont susceptibles de contribuer à créer des synergies et des points de vue communs entre acteurs différents, indispensables pour passer de l'approche de projet aux approches de programmes.

De tels exercices requièrent un minimum de moyens et de méthodes[58]. Ils nécessitent un maître d'ouvrage commun. Une fonction qui pourrait être également assurée par le HCME.

## 5.3 Au-delà du Niger

▷ Perfectionner et peut-être diversifier l'accompagnement du développement communal développé par le FENU

La mission n'a pas été pleinement convaincue de l'efficacité et de l'adaptabilité des outils et des démarches d'appui communal proposés par le FENU pour la mise en œuvre du PACURD. Mais elle ne connaît pas les résultats qu'ils ont permis d'atteindre dans d'autres projets. Selon ces derniers, il pourrait être opportun de se réinterroger sur ces outils pour les améliorer et éventuellement les décliner en plusieurs variantes pour les rendre plus facilement adaptables à des contextes différents.

▷ Réinterroger les outils de gestion du cycle de projet développé par le FENU

De même, le document de projet initial et son cadre logique sont apparus perfectibles. La faible lisibilité des instruments de suivi budgétaire semble un handicap pour le suivi et le pilotage de projet. Le concept de suivi-évaluation développé apparaît trop orienté vers la production de données et pas assez vers leur utilisation effective et leur mise en débat. Ses observations, sur un seul projet, ne suffisent pas pour recommander au FENU de revoir ces outils génériques de gestion de projet. Elles sont à mettre en relation avec les conclusions d'autres évaluations de projet.

▷ Poursuivre la capitalisation d'expériences

L'expérience du PACURD pourrait contribuer à des processus de capitalisation interprojet, destinés à approfondir la réflexion sur certains thèmes de recherche ou à valoriser des acquis déjà éprouvés. Ainsi, la réflexion sur les fonds communaux d'appui aux initiatives locales devrait-elle être poursuivie. Les expériences d'appui aux alliances entre communes et IMF pour l'amélioration de l'offre locale en microfinance mériteraient d'être déjà valorisées et encore approfondies. Les conditions auxquelles un projet peut effectivement jouer un rôle pilote et contribuer à l'évolution des politiques publiques constituent désormais un thème d'actualité.

[58] Ces capitalisations croisées devraient sans doute s'efforcer de recueillir les expériences (positives et négatives) et les leçons issues de plusieurs projets sur une ou deux thématiques jugée essentielles.

# VI. SYNTHESE - CONCLUSION

## 1.1 La conception : la pertinence un point fort

*La réelle pertinence*

Le PACURD s'inscrit déjà dans les principes de la Déclaration de Paris et anticipe l'accélération du processus de décentralisation au Niger.

Ses axes stratégiques et ses principes d'action sont conformes aux analyses les plus partagées en matière de lutte contre la pauvreté. Ils accordent la priorité aux facteurs institutionnels et notamment aux questions de gouvernance et de capacité des acteurs.

L'approche du genre développée par le projet apparaît cependant un peu minimaliste, plus fondée sur le respect de quota de représentation et d'accès aux activités que sur une vision globale de la dimension du genre.

*Une cohérence perfectible*

La cohérence externe du projet fait débat. Les spécificités de la commune de Diffa, sa dimension urbaine entre autres, auraient pu être mieux prises en compte dès la conception du projet. La limitation du territoire d'intervention à une seule commune ne fait pas l'unanimité. Elle a exclu du champ d'expérimentation du projet la coopération intercommunale qui constitue pourtant une question majeure. Elle a limité l'efficience des moyens mobilisés.

Le projet a par ailleurs été conçu sur une durée trop courte au regard de ses ambitions, et son cadre logique aurait pu être mieux maîtrisé : la formulation de ses objectifs spécifiques manque de précision et ses indicateurs ne sont pas toujours suffisamment précis et pertinents.

Par contre, le montage et la stratégie opérationnelle du PACURD sont cohérents avec ses enjeux majeurs : renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage de la commune et favoriser la participation de la société civile à la gestion communale. Ils prennent également bien en compte sa dimension « pilote » via notamment la conception de son dispositif de pilotage, la prééminence donnée au Haut Commissariat pour la modernisation de l'Etat et les moyens affectés à son volet de communication-capitalisation.

## 1.2 Une mise en œuvre maîtrisée et des résultats immédiats globalement atteints

*Un assez bon niveau de performance générale*

En matière d'efficience, toujours difficile à apprécier pour ce type de projet d'accompagnement, les coûts de mise en œuvre du PACURD apparaissent relativement élevés au regard des dimensions de son territoire d'intervention.

Le PACURD apparaît comme un projet assez bien maîtrisé : il a globalement réalisé ce qu'il avait prévu (à l'exception d'un des volets de sa composante microfinance) et obtenu la plupart des résultats immédiats annoncés. Ce satisfecit ne doit cependant pas empêcher de s'interroger sur les outils de suivi-évaluation (conçus à partir du MIS) et de programmation (à partir des PTA) : ils n'ont pas vraiment convaincu la mission de leur efficacité.

*Des résultats immédiats tangibles dans un contexte assez favorable*

Les principaux services et instances de la mairie de Diffa sont fonctionnels, la commune maîtrise son budget et a accru les recettes fiscales sur lesquelles elle pouvait agir. Elle s'est dotée d'un plan

de développement (PDC) et a fait preuve d'une assez bonne maîtrise de sa fonction de maître d'ouvrage.

Elle a ainsi pu utiliser les fonds de développement (FDC) mis à sa disposition par le projet pour réaliser des infrastructures appréciées par les populations et ponctuellement utiles à l'amélioration de l'accès aux services de base et de leur qualité.

Le mérite de ces résultats revient autant au dynamisme du maire et à la compétence initiale des cadres municipaux qu'aux appuis délivrés grâce au PACURD. Les apports de ces derniers à la maîtrise d'ouvrage communale ont été particulièrement appréciés.

Le projet a directement contribué à la mise en place d'instances de concertation entre les populations et la commune, les CLD et les CLQ. Ces comités ont joué un rôle actif lors du diagnostic participatif préalable à l'élaboration du PDC et dans la mise en œuvre du Fonds d'appui aux initiatives locales (FAIL). Ce fonds a été mobilisé tardivement mais conformément au code de financement élaboré et validé avec l'appui du projet.

Le PACURD a facilité l'installation durable d'une institution de microfinance d'envergure nationale à Diffa. Il a ainsi contribué à l'amélioration de l'offre de produits financiers dans la commune.

La mobilisation du FDC et du FAIL a été l'occasion de démontrer la fiabilité du circuit du Trésor. Cette démonstration et l'ensemble des acquis du projet ont été valorisés par une politique de communication et de capitalisation dynamique fortement soutenue par le HCME.

### 1.3 Des effets réels, parfois inégaux et encore fragiles

*Des effets réels sur le renforcement des institutions communales*

Le PACURD a contribué à renforcer les capacités de l'institution communale mais le renouvellement des élus et la précarité du statut de certains personnels municipaux pourraient fragiliser ces acquis. Il a permis à la commune de commencer à se doter d'outils stratégiques. Mais ces outils ne sont pas encore complètement appropriés. (Le PDC est insuffisamment hiérarchisé et ne prend pas assez en compte la dimension urbaine de la commune. Le SAFIC n'a pas abouti à des conclusions très opératoires.)

*Un premier impact sur la relation société civile/commune*

Le diagnostic participatif et la mise en œuvre du Fonds d'appui aux initiatives locales ont permis d'amorcer la structuration de la société civile locale et sa participation à la gestion communale. Mais cet élan risque de s'estomper s'il n'est pas entretenu par la prochaine municipalité en l'absence de soutien et d'impulsion extérieure.

*Des effets directs mesurés en termes de lutte contre la pauvreté*

Les infrastructures construites ou rénovées avec l'appui du projet améliorent ponctuellement l'accessibilité et la qualité des services de base. Mais la mise en place de comités de gestion ne résout pas la question de leur maintenance et de leur entretien. L'approche « infrastructures » demeure insuffisante pour lutter contre l'inégalité d'accès et la dégradation de certains services.

Les services financiers offerts par l'IMF qui s'est installée à Diffa contribuent à l'amélioration de la situation économique de ses clientes. Logiquement, leur contribution au développement de l'économie locale est encore modeste. Le taux de réussite des microprojets financés par le FAIL est encore difficile à apprécier. Le pronostic sur leur impact économique est réservé.

*Une contribution à la politique nationale de décentralisation*

La démonstration de la fiabilité du circuit du Trésor au Niger, réussie par le PACURD et mise en exergue par le HCME, devrait encourager d'autres bailleurs à utiliser ce circuit.

De l'avis du Haut Commissariat, le PACURD a également contribué aux réflexions en cours sur des sujets clés des futures réformes de décentralisation, telle la mise en place d'un dispositif d'accompagnement technique et financier de collectivités locales par l'Etat et l'opérationnalisation du transfert des compétences aux collectivités locales.